

La Question de l'Intégrité Territoriale
dans le
Pacte de la Société des Nations
(l'Article X du Pacte)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Politique et Économique)

présentée et soutenue le 19 Novembre 1923, à 4 heures 1/2

PAR

TITUS KOMARNICKI

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur.

GIDEL, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL

1923

La Question de l'Intégrité Territoriale

dans le

Pacte de la Société des Nations

(l'Article X du Pacte)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

La Question de l'Intégrité Territoriale
dans le
Pacte de la Société des Nations
(l'Article X du Pacte)

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Politique et Économique)

présentée et soutenue le 19 Novembre 1923, à 4 heures 1/2

PAR

TITUS KOMARNICKI

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, Professeur.

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur.

GIDEL, Professeur.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL

1923



**LA QUESTION
DE L'INTÉGRITÉ TERRITORIALE**
dans le Pacte de la Société des Nations

(L'Article X du Pacte)

« Article X seems to me to constitute the very backbone of the whole covenant. Without it the league would be hardly more than an influent debating society. »

*(Mémoire de Wilson au Sénat
Américain, 19 Août 1919.)*

C'est une vérité élémentaire et que les critiques méconnaissent : qui dit Société des Nations, dit garantie de l'intégrité territoriale. Et plus la Société des Nations sera parfaite, plus cette garantie sera complète.

*(Paul Moriaud, La Société des Nations
et la Suisse, p. 42.)*



INTRODUCTION

De toutes les dispositions du Pacte de la Société des Nations, c'est sans doute l'article X relatif aux questions de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale qui a été l'objet des commentaires les plus contradictoires. Si un certain nombre d'auteurs ne cessent de le considérer comme la disposition la plus essentielle pour la Société des Nations et en même temps celle dont les peuples auront le plus à bénéficier pour leur développement futur (1), il est certain d'autre part, comme l'a fait remarquer un auteur suisse M. Paul Moriaud, « qu'aucun des articles du Pacte, n'a été plus souvent mal compris et n'a donné lieu à plus d'attaques injustes contre l'œuvre de Paris » (2). Un des critiques du Pacte est allé jusqu'à dire que « l'article X, dans sa forme actuelle, est contraire à la raison, aux lois de la nature et à l'expérience du passé » et il affirme en poursuivant ou'en « adoptant les principes contenus dans l'article X on prétendrait arrêter et suspendre la marche de la nature, empêcher les

(1) Henry W. TAFT. Occasional papers and addresses of an American lawyer, p. 139. « Article X is one of the most beneficial provisions of the covenant, and it is absolutely necessary, if we are to discharge the responsibility which has been cast upon us a nation and the new peace treaty is to be anything more than a mere paper compact without substantial sanctions.

(2) Paul MORIAUD. La Société des Nations et la Suisse, p. 39.

étoiles de tourner, faire reculer le temps, interrompre le cours de l'histoire et défier les lois immuables du mouvement et du changement établies par le Créateur » (3).

Ces opinions tellement contradictoires proviennent de l'influence des tendances politiques ainsi que des erreurs de l'analyse dogmatique du Pacte et de la nouveauté du sujet qui, en raison de cela, n'est pas suffisamment approfondi et se heurte à trop de préjugés et d'opinions qui prédominent dans la société actuelle. L'influence des tendances politiques d'abord a joué un rôle incontestable dans cette diversité des jugements sur l'article X. Un des représentants éminents du droit international a fait observer bien judicieusement en parlant des conséquences de ce fait :

« La multiplicité des interprétations professées au sujet de l'article X procède, dans une très large mesure, de *tendances politiques*. Les uns sont enclins à exagérer la portée des obligations qu'il impose pour en démontrer plus facilement le caractère inacceptable. En sens inverse et par réaction, d'autres cherchent à minimiser le caractère obligatoire du texte, au point de le vider de tout son contenu. Il faut donc se mettre en garde contre ces interprétations tendancieuses et remonter à la source des divergences de vue qui les inspirent » (4). Trois

(3) John-Herbert CLAIRBORNE, « Article X » of the League from a scientific and historical standpoint, p. 12 « To set in motion and establish the principles contained in « Article X » would be to suspend and halt the course of nature, stop the stars in their courses, turn time backward in its flight, stop history and fly in the face of the immutable laws of motion and change which the Creator has established. »

(4) ALVAREZ, Rapport concernant l'étude critique du pacte de la Société des Nations, p. 43, l'opinion de M. de Vischer.

forces hostiles à tout mouvement international n'ont cessé de s'opposer à tout ce qui aurait pu resserrer les liens de solidarité entre les nations : ce sont, d'après les célèbres définitions de M. Ramsay Muir (5), le nationalisme, le commercialisme et le militarisme. Les événements d'après guerre n'ont pas pu apaiser ces forces qui agissent contre toutes les formes de la coopération internationale. Et c'est évidemment contre l'article X qui est la forme la plus importante de cette collaboration entre les nations que devaient se produire les assauts les plus énergiques.

D'autre part, le Pacte de la Société des Nations étant une partie des traités élaborés à Paris, tous ceux qui étaient mécontents des dispositions politiques de ces traités s'en prenaient à l'article X, qui constituait à leur avis, l'expression de la solidarité des vainqueurs, sanctionnant par la force le nouvel ordre international établi au cours de la Conférence de la Paix.

C'est donc à cause de l'insertion de l'article X dans le pacte que beaucoup d'auteurs sont enclins à considérer la Société des Nations, comme une nouvelle édition de la Sainte Alliance de 1815. C'est l'argument dont on s'est servi très largement en Amérique, et des reproches du même genre ont été formulés même par une des hautes personnalités américaines qui ont collaboré aux travaux de la Conférence de la paix (6). On a même affirmé qu'une pa-

(5) RAMSAY MUIR. *Nationalism and internationalism*, p. 208
« The spirit of nationalism, the spirit of commercialism and the spirit of militarism ».

(6) LANSING. *The Peace negotiations*, London 1921, p. 166:
« The mutual guaranty from its affirmative nature compelled

reille garantie détruit le principe essentiel de la Société des Nations, celui de l'égalité des Etats. Ce reproche qui n'a voulu tenir aucun compte des origines de cette clause dans le Pacte trouve son contre-poids dans la défense de l'article X par les petits Etats qui y voient une des dispositions dont ils peuvent bénéficier contre les tentatives de suprématie de la part des plus forts. Qu'il nous suffise de citer ici par exemple le beau discours du prince Arfa-ed-Dowleh, représentant de la Perse à la Société des Nations, prononcé à la seconde séance de la première commission de la III^e Assemblée (7). « La croyance unanime en Orient était que la Société des Nations constituait un grand organe politique de garantie contre la guerre. Cette interprétation était basée sur les clauses de l'article X du Pacte, et c'est uniquement dans cette idée que nous nous sommes empressés d'adhérer à la Société ».

Signalons encore un fait très caractéristique pour ce mouvement d'idées : « Les difficultés au sujet de cet article sont nées seulement depuis que les Etats-Unis s'en sont occupés. Jamais personne n'avait pensé qu'il pût y avoir des difficultés sur ce point, jamais personne n'avait élevé le moindre doute

in fact, though not in form, the establishment of a ruling group, a coalition of the Great Powers, and denied, though not in terms, the equality of nations. The oligarchy was the logical result of entering into the guaranty or the guaranty was the logical result of the creation of the oligarchy through the perpetuation of the basic idea of the Supreme War Council ».

HILL. *Present Problems*, p. 236, appelle l'article X « The first and most conspicuous victory of diplomacy over « idealism », comp. *ibid*, p. 245 et suiv.

(7) SOCIÉTÉ DES NATIONS. Commission des amendements au pacte, 11 septembre 1922.

sur la nécessité de cet article et sa parfaite conformité avec le principe de souveraineté (8).

Ce ne sont donc pas les opinions des juristes qui ont décidé les Américains et des représentants d'autres nations à entreprendre cette violente campagne contre l'article X. Ce sont essentiellement des causes politiques qui les ont poussés à porter des jugements sévères sur cette disposition du Pacte. Les erreurs d'appréciation qui résultent d'un pareil état de choses sont tellement frappantes qu'il est extrêmement facile d'en découvrir la source et d'établir qu'elles ne tiennent aucun compte de l'analyse juridique du Pacte.

En dehors des facteurs politiques, c'était une certaine nouveauté du sujet qui avait influé sur cette diversité d'opinions émises au sujet de l'article X. Cet article appartient à ces dispositions du Pacte dont on ne trouve presque pas d'analogues dans les traités d'avant-guerre ; c'est la reconnaissance d'un principe nouveau dans la vie internationale. Il était donc facile d'en exagérer la portée ou de ne pas l'apprécier suffisamment, faute de précédents.

Déjà M. House, un des principaux collaborateurs de M. Wilson, avait constaté qu'il y avait deux sortes de critiques ou peut-être même trois qui s'appliquaient au Pacte : « Il y en a qui pensent qu'il va trop loin, d'autres croient qu'il ne va pas assez loin, une troisième catégorie des critiques, tout en approuvant le texte s'en prennent à ses auteurs pour lesquels ils n'ont pas de sympathie » (9). Chacun se mit à interpréter le Pacte à son gré, d'après

(8) LARNAUDE. *La Société des Nations*, p. 28.

(9) HOUSE-SEYMOUR. *What really happened at Paris*, p. 423.

ses sympathies personnelles ou ses tendances politiques, sans aucune vue d'ensemble, sans nul souci de l'esprit juridique du Pacte. L'interprétation parfois monstrueuse de l'article X provient précisément de ce fait que l'on ne s'était pas donné la peine de l'examiner en connexion avec les autres dispositions du Pacte, que l'on n'avait pas voulu étudier la genèse de ses diverses clauses. C'est pourquoi le présent travail entreprend d'expliquer la portée de cet article en étroite relation avec l'ensemble des dispositions du Pacte. Il essayera aussi de montrer quelles étaient les causes qui l'ont fait mettre dans le Pacte. C'est l'unique moyen de faire comprendre cette disposition essentielle du Covenant. Par conséquent, le travail sera divisé en deux parties :

PREMIÈRE PARTIE. — La genèse de l'article X.

DEUXIÈME PARTIE. — L'analyse dogmatique de l'article X.

Dans la première partie, nous remonterons aux origines des clauses de cet article, d'abord dans le mouvement pacifiste avant la guerre, en Europe et en Amérique, puis dans les diverses manifestations en faveur d'une nouvelle organisation des Etats qui se sont produites au cours de la guerre mondiale.

Cette première partie sera donc divisée en deux chapitres ; le premier chapitre intitulé : « Avant la guerre mondiale de 1914 », sera subdivisé à son tour en quatre paragraphes :

§ 1, la question de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique dans les projets de la Société des Nations ; § 2, le Congrès de Vienne. L'époque de la Restauration ; § 3, Le mou-

vement panaméricain ; § 4, Le mouvement pacifiste au XIX^e et au XX^e siècles.

Le deuxième chapitre intitulé : « Pendant la guerre mondiale et à la Conférence de la Paix », sera subdivisé en cinq paragraphes : § 1, La question des garanties de paix en Europe. § 2, La question des garanties de paix en Amérique, § 3, Les projets de Wilson relatifs à la Société des Nations, § 4, Les déclarations des Gouvernements pendant la guerre au sujet de la Société des Nations, et les projets gouvernementaux relatifs à la Société des Nations. § 5, L'élaboration du Pacte à la Conférence de la Paix.

La deuxième partie de notre travail consacrée à l'analyse de l'article X sera divisée en paragraphes suivants : § 1, Le caractère juridique de la Société des Nations. § 2, La guerre d'après le Pacte. § 3, L'agression. § 4, Le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la S. D. N., § 5, La garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la S. D. N., § 6, Le traité de garantie d'avant guerre et l'article X. ; § 7, Les garanties de paix en dehors du Pacte et compatibles avec lui ; La doctrine de Monroe et l'article X.

Tel est le plan général de notre travail. Nous chercherons à le développer en nous préoccupant surtout de la vérité historique et juridique, en nous tenant loin des passions politiques qui empêchent de voir clair. Sans nier la grande importance de notre clause au point de vue politique, nous ne pouvons l'examiner qu'au point de vue juridique. Il est d'ailleurs aujourd'hui très difficile de se prononcer

dans un sens ou dans un autre sur le caractère politique de l'article X. Mais nous essayerons de démontrer que l'article X n'est pas seulement l'expression d'un état de fait momentané, qu'il n'est pas quelque chose d'accidentel, mais bien la conséquence logique d'un processus historique dans le développement juridique de l'humanité. Et l'auteur ne peut cacher ici qu'il s'est laissé guider dans son travail par cette idée essentielle « qui dit Société des Nations, dit garantie de l'intégrité territoriale » (10) et qu'il considère l'article X comme la partie la plus essentielle du Pacte, « l'épine dorsale » de toute la construction wilsonienne.

(10) MORIAUD, *Op. cit.*, p. 42.

PREMIERE PARTIE

LA GENÈSE DE L'ARTICLE X

CHAPITRE PREMIER

AVANT LA GUERRE MONDIALE DE 1914

§ 1. — *La question de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique dans les projets de la Société des Nations.*

En étudiant le problème de la Société des Nations, nous ne devons jamais perdre de vue que « l'institution est nouvelle, mais l'idée est fort ancienne » (1). Dans les divers projets de la Société des Nations élaborés aux XVII^e et XVIII^e siècles, la question de la garantie des possessions jouait toujours un rôle de tout premier ordre. En face des plus profonds bouleversements politiques et de l'instabilité toujours croissante de la situation internationale des Etats, un grand nombre d'auteurs entreprennent la tâche extrêmement difficile de construire une Société d'Etats qui pourrait fournir des garanties contre l'agression et faire respecter les traités et le droit international. Nous sommes réduits à ne citer ici que les projets les plus connus, mais il sera facile de se rendre compte en étudiant ces projets quelle place y était réservée à la question de garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique

(1) LALOUEL. Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du pacte, p. 154.

des Etats qui seraient appelés à entrer dans la communauté internationale proposée.

Crucé 1623.— Eméric Crucé (2), dans son « Nouveau Cynée », conçoit la Société des Nations précisément comme une garantie mutuelle des possessions telles qu'elles sont sans aucun bouleversement préalable (3). Le trait caractéristique de la philosophie sociale de Crucé c'est la tendance essentiellement conservatrice qui l'amène entre autres à prêcher aussi la tolérance religieuse.

C'est pour cela qu'il se déclare nettement hostile aux conquérants « qui ont fondé leur gloire sur meurtre et pilleries ». « On a esté par le passé prodigue de la vie des hommes. On a veu un déluge universel de leur sang, capable d'empourprer la mer et la terre. Baste, c'estoit une saignée nécessaire pour purger le monde de ses humeurs visitieuses ou superflues, et Dieu se vouloit servir de ce moyen pour establir les Monarchies. Maintenant qu'elles sont appuyées sur les pilotis d'une longue possession, il ne les faut ébranler, mais plustost les affermir par une bonne paix ».

L'auteur ne nie pas le droit de défense, mais une fois la conquête faite, il veut la légitimer, afin d'éviter les secousses qui en pourraient suivre. Les conquêtes depuis « qu'elles se sont fortifiées d'une lon-

(2) Eméric CRUCÉ. Le Nouveau Cynée, ou discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce pour tout le monde, dédié aux monarques et princes souverains de ce temps, chez Jacques Villery, à Paris, sur le Perron royal, 1623 (Bibl. Nat. Invent. Ex. 2200).

(3) Jacques HONÉ. L'idée de fédération internationale dans l'histoire. Les précurseurs de la Société des Nations. Thèse, Paris 1921, p. 81 sq.

gue possession » doivent être considérées comme se trouvant sous la protection de Dieu même. Nous pouvons maintenant comprendre pourquoi un des plus éminents historiens du mouvement pacifiste a pu désigner la doctrine de Crucé (4) comme « la doctrine de la légitimité monarchiste, empreinte en outre d'une grosse part de fatalisme ».

La tranquillité (5) de l'Etat au dedans comme au dehors, la paix, garantie de la permanence de l'état actuel des choses, voilà les principes sur lesquels repose le raisonnement de Crucé. La garantie mutuelle des possessions est comprise chez lui dans les cadres d'une vaste alliance dirigée contre celui qui voudrait s'en prendre à l'ordre des choses existant. C'est une garantie mutuelle de caractère nettement conservateur. Peut-être comprendrons-nous mieux Crucé et ses idées, et elles nous paraîtront beaucoup plus élevées, si nous le plaçons au milieu de son époque, de ces grands bouleversements de la guerre de Trente ans où vraiment les ambitions des princes et les farouches excès de l'intolérance religieuse se sont donné libre carrière et ont été prodigues « de la vie des hommes ». Ne voyant aucun but élevé dans les changements territoriaux qui suivaient les guerres sanglantes, n'est-il pas autorisé à prétendre qu'il vaut mieux opter pour la paix, ne fût-elle que la ratification des injustices passées.

Et cet amour ardent de la paix chez Crucé n'a-

(4) Christian L. LANGE. Histoire de l'internationalisme, Kristiania, vol. 1, jusqu'à la paix de Westphalie (1648), 1919, p. 410 et suiv.

XXX. La prochaine Société des Nations (la Paix des Peuples, 10 mars 1919, p. 273 et suiv.)

(5) LANGE, op. cit., p. 424.

t-il pas inspiré tout le système du droit des gens qui s'ébauchait deux ans après (6) dans le livre de Grotius (1625). On a d'ailleurs constaté depuis longtemps que le livre de Crucé a eu une influence considérable sur Grotius et on est allé jusqu'à affirmer « que les îlots de pacifisme parsemés dans le « Droit de guerre et de paix » sont des pages détachées du Nouveau Cynée ».

Cette dernière affirmation est sans doute exagérée, il reste cependant vrai que l'influence du « Nouveau Cynée » sur Grotius a été importante.

En fondant le système du droit international, Grotius a posé certains principes qui, en leurs conséquences logiques, devraient amener une transformation profonde des relations internationales (7). Il veut étendre sur ces relations le domaine du droit, d'où sa doctrine des devoirs qui est la « pensée centrale » dans ses préoccupations. Il veut appliquer aux manifestations de l'activité des Etats les catégories qui jusqu'ici n'ont été appliquées qu'à l'égard des citoyens à l'intérieur des Etats. Telles sont les origines de sa théorie des délits commis par des Etats, ces délits, d'après lui, sont aussi graves que les délits commis par de simples citoyens. « Un droit criminel pour Etats est tout aussi naturel et tout aussi indispensable qu'un droit criminel pour citoyens ; chaque pays peut procéder à la punition du coupable ». C'est de cette pensée originaire que provient la distinction établie par Grotius entre les

(6) Pierre-Louis LUCAS. Un plan de paix générale et de liberté du commerce au XVII^e siècle. Le nouveau Cynée d'Eméric Crucé (1623) 1919, p. 95 et suiv.

(7) Comp. van Vollenhoven. Les trois phases du droit des gens, La Haye, 1919.

guerres « justes » et « injustes ». En partant de l'idée de la guerre juste et de la guerre injuste, il condamne toute agression du territoire d'autrui, toute attaque imprévue. En étendant le domaine du droit sur la vie internationale, il proclame hautement le droit d'un Etat sur son territoire, analogue à celui du paysan ou du marchand sur sa propriété. C'est l'idée des droits fondamentaux qui prirent tous les autres et qui imposent aux membres de la communauté internationale le respect de la souveraineté des autres, de l'inviolabilité territoriale des Etats. Ces idées, pourtant tellement essentielles dans l'œuvre de Grotius, ne sont cependant point passées dans le système du droit international moderne qui s'est laissé plutôt diriger par l'opportunisme politique. Cependant elles apparaissent de temps en temps; nous les retrouverons dans la doctrine de la Révolution Française, chez les divers pacifistes du XIX^e siècle. Et comme nous le verrons ensuite, toute la doctrine du président Wilson est déjà renfermée dans les œuvres de Grotius (8).

Sully (1638). — Le « Grand dessein » de Sully (9) attribué par lui au roi Henri IV, a choisi une voie bien différente de celle adoptée par le projet précédent pour arriver à la paix stable. Sully procède au remaniement capital de tout état de possessions en Europe, comme résultant d'empiètements et de guerres et finit par une égalisation des territoires, sa « République Très-

(8) An alliance to enforce peace, *Advocate of Peace*, march 1920, Number 3.

(9) Maximilien de Béthune, Duc de SULLY. *Mémoires ou Œconomies royales d'Etat, domestiques, politiques et militaires de Henry IV*, Paris, chez August Courbé 1622.

Chrétienne » comprenant quinze puissances dont les forces seraient égalisées (10). Il commence ainsi par établir les « garanties réelles », résultant de l'équilibre des forces. Dans cette République Très-Chrétienne « nul des associés ne pourra user d'agression ou conquérir terre sur autrui sans l'avis des associés ; et quand mesme il auroit conquis quelque chose, il seroit tenu de le remettre à la disposition de tous les autres ». C'est en se fondant sur le principe de l'égalité qu'on parvient à la défense des conquêtes *à son propre risque* ; Nous voyons ici que, si l'on n'a pas employé les mots « garantie des possessions » expressément, cette garantie existe en fait, les membres de la République Très-Chrétienne étant à l'abri des agressions imprévues de la part de ceux qui voudraient violer le serment de respecter la répartition territoriale telle qu'elle a été établie. A l'anarchie internationale qui avait existé jusque-là, Sully substitue le fonctionnement d'un organisme, d'un super-état qui pourra même procéder à certains remaniements territoriaux si l'occasion s'en présente.

« ...Nous avons estimé... d'en remettre tout le surplus et l'établissement des confins entre voisins et terre tenans, aux ordres et règlements que les Conseils de chaque climat dont il sera parlé cy-après, le jugeront plus à propos, après connoissance de cause et par accommodements amiables entre ceux qui pourroient avoir diversité de prétentions ».

« S'il nous est extrêmement difficile de nous rendre compte du fonctionnement de toute cette organisation internationale, décrite par Sully dans des

(10) Comp. LANGE, op. cit., p. 447 et suiv. XXX, La chaîne S. D. N., p. 277 et suiv.

termes trop vagues, nous sommes toutefois en état d'en dégager les pensées directrices : la limitation des souverainetés au point de vue de droit à la guerre, la soumission de tous les intérêts particuliers des souverainetés à celui plus général de la République Très-Chrétienne. Le serment prêté par les Etats-membres sanctionne leurs engagements solennels, et c'est ainsi que la garantie de l'intégrité territoriale nous apparaît dans le projet de Sully sous un double aspect : comme une garantie de fait (égalisation des forces) et comme une garantie de droit (défense d'engager une guerre avec des buts égoïstes).

Abbé de Saint-Pierre (11) (1713-1717). — Une garantie expresse de l'intégrité territoriale se trouve dans le célèbre projet de l'abbé de Saint-Pierre. Conçu ainsi que les précédents après des grands bouleversements, notamment ceux de la fin du XVII^e et des débuts du XVIII^e siècle, le projet de l'Abbé de Saint-Pierre a surtout pour but de stabiliser la situation politique telle qu'elle se présentait après le traité de paix d'Utrecht. Pour garantir aux Etats leur sécurité extérieure on reconnaîtra le traité d'Utrecht comme « la charte des relations internationales » (12), On contractera « une alliance perpétuelle », « ...1) pour se procurer mutuellement, durant tous les siècles à venir, sûreté entière contre les grands malheurs des guerres étrangères... ...3) pour se pro-

(11) ABBÉ DE SAINT-PIERRE. *Paix perpétuelle*, deux volumes, Utrecht 1713. Camille SÉROUX D'AGINCOURT, *Exposé des projets de paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre et de Henry IV, de Bentham et de Kant*, 1905. DROUET, *L'Abbé de Saint-Pierre, l'Homme et l'œuvre*, Paris 1912. M. G. de MOLINARI, *L'Abbé de Saint-Pierre, sa vie et ses œuvres*, Paris 1857.

(12) PILLET, *De l'idée d'une Société des Nations*, Paris, 1919, p. 10. REDSLOB, *Das Problem des Völkerrechts*, p. 172. TER MEULEN, *Gedanke der int. org.*, p. 191.

curer mutuellement, durant tous les siècles à venir, sûreté entière de la conservation en entier de leurs états ». Le plus essentiel dans toute la conception de l'Abbé de Saint-Pierre, c'est l'article IV : « Chaque souverain se contentera pour lui et pour ses successeurs du territoire qu'il possède actuellement, ou qu'il doit posséder par le traité ci-joint.

Aucun souverain, ni aucun membre de Maison souveraine ne pourra être souverain d'aucun état que de celui ou de ceux qui sont actuellement dans sa Maison. Les souverains ne pourront entre eux faire d'échange d'aucun territoire, ni signer aucun traité entre eux que du consentement et sous la garantie de l'Union aux trois-quarts des vingt-quatre voix, et l'Union demeurera garante de l'exécution des promesses réciproques ».

Ainsi que nous le voyons, le projet de l'Abbé de Saint-Pierre contient l'interdiction absolue des guerres et d'autre part il enlève aux Etats la faculté de procéder aux changements de territoires autrement qu'avec l'autorisation de l'Union qui en décidera par une majorité qualifiée des voix. Ce projet dépouille donc les Etats de l'un des attributs les plus essentiels de la souveraineté, et d'autre part il ne prévoit pas suffisamment de quelle manière on aurait pu éviter l'immobilité dans les rapports internationaux.

Essentiellement conservateur, le projet répondait aux véritables intérêts français qui devaient s'opposer aux changements territoriaux en Europe et veiller au maintien du *statu quo*, celui-ci étant le plus avantageux à la monarchie française. C'est pourquoi nous devons considérer ce projet plutôt comme

un programme politique, car au point de vue juridique il a tant de lacunes qu'il nous serait presque impossible de préciser les droits et les obligations des parties qui auraient adhéré au pacte.

Cependant la plupart des critiques (13) qui ont été formulées de nos jours contre ce projet ne nous paraissent pas justifiées. Il est tout-à-fait injuste notamment de le condamner en invoquant « le droit des nationalités », si vivement réclamé à notre époque et si chimérique que soit le projet que nous venons de présenter, il contient cependant toute une série d'idées extrêmement justes et fécondes. Ainsi, par exemple, l'idée de solidarité internationale invoquée par l'Abbé de Saint-Pierre deviendra avec le temps une des idées essentielles du droit international moderne (14). Au cours du même XVIII^e siècle où l'Abbé de Saint-Pierre prêchait la modération et la solidarité internationale, trois grandes puissances européennes procédèrent cyniquement aux partages de la Pologne au mépris des principes fondamentaux du droit international public.

L'erreur du projet de l'Abbé de Saint-Pierre consistait en ce que tout en supprimant la guerre, il ne prévoyait pas de moyens d'adaptation du système international aux besoins changeants de la vie. C'est une erreur commune de toutes ces théories du

(13) Comparer par exemple David Jayne HILL, *Present Problems in Foreign Policy*, p. 236. « Impracticable because it ignored two persistent tendencies of human nature — the ambition of rulers on the one hand and national aspirations of freedom and equality on the other ».

(14) L'influence directe du projet de l'Abbé de Saint-Pierre se laisse apercevoir dans deux brochures de J.-J. Rousseau. 1) L'état de guerre ; 2) Extrait du projet de la paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre ; Comp. HODÉ, *L'idée de féderation internationale dans l'histoire*, p. 125 sq.

xviii^e siècle qu'elles sacrifiaient la vie aux constructions abstraites, et n'étaient que très faiblement en rapport avec la vie même. L'œuvre de l'Abbé de Saint-Pierre devient immédiatement l'objet de très vives critiques de la part d'un grand philosophe allemand, Leibnitz (15), qui la condamnait au nom de l'idée qui lui était particulièrement chère : celle du progrès continu et du mouvement perpétuel dans l'univers. La participation à la vie politique n'est pas restée sans influence sur Leibnitz qui se trouvait au service des puissances professant des idées tout à fait opposées à celles de la diplomatie française : le désir des changements et de l'expansion, tout cela évidemment incompatible avec le principe de l'abolition des guerres.

Kant (16) 1795. — Le grand philosophe allemand nous a esquissé, au milieu des bouleversements politiques de la fin du xviii^e siècle, un projet de paix perpétuelle, qui est visiblement inspiré par ses idées générales sur l'humanité et son développement. Si Grotius voulait soumettre la politique au droit, Kant veut la soumettre à la morale. Chez lui l'Etat est une entité morale parce que société composée d'hommes. Chaque Etat existe pour lui-même et comme tel il a le droit que l'on ménage sa personnalité. « Ein Staat ist nämlich nicht (wie etwa

....(15) Leibnitz, Opera omnia V, 56, 61 et suiv. Jugement sur la paix perpétuelle, collection complète des œuvres, XXIII, 53, VALENTIN, Geschichte des Völkerbundgedankens, p. 13.

(16) Emmanuel KANT, Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, 1795 bei Friedrich Nicolovius, Königsberg ; Esquisse philosophique de paix perpétuelle (la traduction française 1796) Eugène d'EICHTAL, Kant et la guerre (Revue des sciences politiques, 15 avril 1915), VALENTIN, Geschichte des Völkerbundgedankens in Deutschland; ein geistesgeschichtlicher Versuch, Berlin, 1920.

der Boden, auf dem er seinen Sitz hat), eine Habe (patrimonium). Er ist eine Gesellschaft von Menschen, über die niemand anders als er selbst zu gebieten und zu disponieren hat ». Dans les articles préliminaires à la paix perpétuelle, Kant explique qu'aucun Etat, quelle que soit son étendue, ne doit être annexé par un autre, même par succession, échange, achat ou don (17). C'est comme nous l'avons vu sa préoccupation de garder à chaque Etat intacte sa personnalité distincte. Cette idée de la sécurité et de l'intégrité des Etats lui apparaît comme un des traits caractéristiques d'une civilisation supérieure. Dans son livre, *Idee pour une histoire universelle au point de vue cosmopolite* (Idee zu einer allgemeinen Geschichte in Weltbürgerlicher Absicht), il affirme que le progrès dans le développement de l'humanité est marqué par le renforcement de la sécurité des Etats.

« C'est le passage de l'état barbare sans loi à la Société des Nations, où chaque Etat, même le plus petit, pourra attendre sa sécurité et la sauvegarde de son droit non pas de sa propre puissance ou de son propre jugement quant à son droit, mais seulement de cette grande Société des Nations (*fœdus amphictyonum*), de la puissance commune et de la décision prise conformément aux lois par la volonté générale » (18). Comme nous voyons, la Société des

(17) Aucun état indépendant — grand ou petit — ne doit pouvoir être acquis par un autre, ni par hérédité ou échange, ni par achat ou donation, et faut-il ajouter, moins encore par conquête, COSENTINI, Les préliminaires à la Société des Nations, p. 1.

(18) VALENTIN, op. cit. 22. « Aus dem gesetzlosen Zustand der Wilden hinauszugehen und in einen Völkerbund zu treten ; wo jeder auch der kleinste Staat, seine Sicherheit und

Nations a des buts essentiellement pacifiques, c'est une fédération pacifique (*fœdus pacificum*), ayant pour but l'abolition complète des guerres.

La Révolution française. — Chez les auteurs politiques français du XVIII^e siècle le droit de conquête était presque unanimement condamné (19). Montesquieu, Mably, Rousseau sont d'accord là-dessus ; ils ont préparé dans cette direction comme dans tant d'autres les idées de la Révolution française (20). La Révolution française, dans sa première période, n'a pas hésité à affirmer que « les nations sont entre elles, dans l'ordre politique, ce que sont les individus dans l'ordre social. Elles ont comme eux leurs droits respectifs. Tout peuple est égal en droit au plus grand » (Lazare Carnot, Instructions) (21). Ce sont les principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen mis en application dans la vie internationale. Du principe de l'égalité des Etats, quelle que soit leur puissance, découle celui du respect des autres *souverainetés*. La Convention déclare donc dans une résolution de 1794 et dans la Constitution de la même année que la France re-

Rechte nicht von eigener Macht oder eigener rechtlichen Beurteilung, sondern allein von diesem grossen Völkerbunde (*fœdus amphictyonum*), von einer vereinigter Macht und von der Entscheidung nach Gesetzen des vereinigten Willens erwarten könnte ».

(19) NYS. L'acquisition du territoire et le droit int., p. 402 et suiv.

(20) REDSLOB. La doctrine idéaliste du droit des gens proclamée par la Révolution Française et par le philosophe Emmanuel KANT, p. 443 et suiv.

(21) Emile BOURGEOIS. Manuel historique de politique étrangère, t. II, p. 28. La renonciation solennelle de la France aux conquêtes par la décision de l'Assemblée Constituante, le 15 mai 1789 : « La France renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ».

nonce à toute intervention dans les affaires des autres Etats, elle condamne toute guerre agressive, en exaltant en même temps la guerre défensive qui est la seule guerre légitime.

Si ces idées n'ont pas prévalu et ont été démenties complètement par les événements postérieurs, il importe cependant de ne pas oublier quelles étaient les idées directrices sur la vie internationale pendant les premières années de la Révolution française.

§ 2. — *Le Congrès de Vienne ; l'époque de la Restauration.*

Au cours du Congrès de Vienne de 1815, se font jour tant dans les déclarations de certains hommes d'Etat que dans l'œuvre positive accomplie par le Congrès certaines idées qui seront reprises et développées cent ans après, à la liquidation de la guerre mondiale de 1914-1918. Ce sont tout d'abord les idées énoncées par Talleyrand, dont quelques-unes peuvent être rapprochées des discours de Wilson développant à peu près le même sujet.

D'après Talleyrand, c'est un principe fondamental de droit public « que la souveraineté ne peut être acquise par le simple fait de la conquête, ni passer au conquérant si le souverain ne la lui cède » (22).

A la simple force, Talleyrand opposait le droit public dans les rapports internationaux, à l'inégalité de fait existant entre les Etats, l'égalité de droit de toutes les souverainetés particulières.

(22) Analyse détaillée des déclarations de Talleyrand chez Charles Dupuis, *Le droit des gens...*, p. 59 et suiv.

Le Congrès de Vienne se proposait non seulement de procéder à la reconstruction territoriale de l'Europe ; il voulait également créer les garanties d'une paix durable. L'alliance politique des principales puissances contre la France reposant sur le traité de Chaumont et la Convention de Paris et la Sainte-Alliance devaient assurer aux Etats européens la sécurité de leurs possessions. Pour éviter tout malentendu, nous tenons à rappeler que dans l'Acte général de Vienne il n'était nullement question d'une garantie (23). Il y avait pourtant dans le passé des traités politiques qui, après avoir procédé à la réorganisation territoriale générale stipulaient à la fin expressément la garantie de leurs dispositions. Tel était par exemple le traité de Westphalie (24).

Dans le traité de Vienne nous ne trouverons donc pas de garantie, les garanties de paix se trouvent en dehors de ce pacte et c'est là une grande différence entre le traité de Vienne et le traité de Versailles.

Ainsi le Congrès de Vienne a créé un système

(23) IDMAN. Le traité de garantie internationale, p. 149.

(24) BARKER. A confederation of the Nations. Its powers and constitutions, p. 3 cite le passage curieux du Traité de Westphalie : *Teneantur... omnes huius transactionis consortes universas et singulas huius Pacis leges contra quemcunque... tueri et protegere et si quid eorum a quocumque violari contigerit, laesus laedentem imprimis quidem a via facti dehortetur; causa ipsa vel amicabili compositioni vel iuris disceptationi submissa. Verum tamen, si neutro horum modorum... terminetur controversia, teneantur omnes et singuli huius transactionis consortes, iunctis cum parte laesa consiliis viribusque, arma sumere ad repellendam iniuriam... salva tamen de cetero uniuscuiusque iurisdictione iustitiæque iuxta cuiusque Principis aut status leges et constitutiones competenti administratione. Et nulli omnino Statuum... liceat ius suum vi vel armis persequi, sed si quid controversiæ, sive iam exortum sit sive posthac inciderit unusquisque iure experiatur, secus faciens reus sit fracte Pacis ».*

d'alliances, mais pas de garanties et ce fait eut des conséquences juridiques importantes. Le traité de garantie impose au garant le devoir d'intervenir lorsque l'objet de cette garantie est menacé, et ce devoir est absolu, tandis que dans le traité d'alliance la notion du devoir est toujours plus ou moins atténuée par les considérations politiques et, en premier lieu, par la clause *de rebus sic stantibus*.

Mais le but poursuivi par les alliances de Vienne (y compris la Sainte Alliance) était sur beaucoup de points identique avec celui du Pacte de Paris. Il s'agissait avant tout d'assurer le développement pacifique de l'humanité. « Une des premières notions, écrivait Metternich le 17 avril 1817 à l'empereur François, je dirai même la base de la politique contemporaine est et doit être le repos ; or, l'idée fondamentale du repos c'est la sécurité de la possession » (25). Les nombreuses interventions des puissances ont prouvé que la coopération des Etats dans cette œuvre de consolidation de la paix était très effective.

Il ne nous appartient pas d'exposer les modes de fonctionnement de ce concert européen, mais nous tenons à souligner les buts qu'il poursuivait, et qui sont résumés dans le protocole du 15 novembre 1818 (26). « L'objet de cette union est aussi grand que salulaire ; elle ne tend à aucune nouvelle combinaison politique, à aucun changement dans les rapports établis par les traités existants. Calme et constante dans son action, elle n'a pour but que

(25) Cité chez Idman, *ö. e.*, p. 50.

(26) Robert REDSLOB. *Das Problem des Völkerrechts*. p. 237. DUPUIS, *Le droit des gens*, p. 100 et suiv.

le maintien de la paix et la garantie des transactions qui l'ont fondée et consolidée ». Malgré toutes les injustices que renfermait cette paix (elle consacrait le plus grand crime politique du XVIII^e siècle — les partages de la Pologne), elle assurait la paix et la sécurité de possession non seulement aux grandes puissances mais aussi aux petits Etats sauvés des bouleversements politiques de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècles. Et l'éminent historien de cette époque, M. Albert Sorel, a pu constater que « l'Europe a dû aux hommes qui la dirigèrent alors une paix de quarante années, le plus fécond essor de la prospérité publique, un des plus beaux et des plus complets mouvements des pensées dont s'honore l'humanité » (27). Mais il ne faut pas oublier que tout cela était atteint uniquement grâce aux alliances et aux combinaisons politiques. On n'a pas créé une organisation stable et la réunion de chaque conférence internationale dépendait du consentement préalable de toutes les puissances. On ne s'était pas garanti expressément les possessions malgré certaines tentatives dans ce sens. Si le but fut le même, les moyens mis en œuvre étaient tout à fait différents après 1815 et après 1918.

§ 3. — *Le mouvement panaméricain*

Il nous faudra maintenant nous occuper de tout un ensemble d'idées qui ont influé énormément sur les auteurs du Pacte, M. Wilson en premier lieu bien entendu. Président des Etats-Unis, lui-même éminent théoricien du droit constitutionnel de son pays,

(27) ALBERT SOREL. Le traité de Paris du 20 novembre 1873, p. 143-144.

il n'a pas pu échapper à l'emprise des idées politiques américaines.

Trois facteurs favorables au développement de l'idée de la Société des Nations ont eu une grande influence sur les Américains. Ce sont : l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis, les tentatives de fédération en Amérique latine et la doctrine de Monroe.

L'histoire constitutionnelle des Etats-Unis. — L'Union des Etats indépendants pour la défense commune contre l'ancienne métropole devenue l'ennemi — voilà les débuts de la vie constitutionnelle des Etats-Unis. L'article III de l'acte de confédération de 1777 nous explique suffisamment quels étaient les buts de cette confédération.

« Les dits Etats constituent entre eux par les présente une ligue d'amitié solide, en vue de leur commune défense, la sécurité de leurs libertés et leur prospérité générale ; ils s'engagent à se prêter mutuellement assistance contre toute violence ou attaque tentée contre eux ou contre l'un d'entre eux pour une cause religieuse, politique ou commerciale ou sous tout autre prétexte » (28).

C'est donc l'idée de garantie qui se trouve aux premières origines de la constitution des Etats-Unis ; les relations entre Etats devenaient avec le temps de plus en plus étroites, mais déjà dès le début de l'existence de l'Union américaine les Etats qui y entraient se promettaient assistance mutuelle contre toute agression venant du dehors. L'idée de la garantie des possessions est ainsi à la base de la conception juridique américaine d'une union d'Etats. Beaucoup d'entre les Américains qui veulent ré-

former l'humanité reviennent très souvent à la constitution des Etats-Unis, surtout à l'époque où ceux-ci n'étaient qu'une Confédération d'Etats (29). Les auteurs américains préconisent par conséquent l'idée de la Société des Nations qui, tout en laissant la pleine souveraineté aux Etats particuliers, leur donne d'autre part certaines garanties de sécurité et de libre développement.

L'Amérique Latine. — Le deuxième facteur qui a influé énormément sur les auteurs américains du droit international est constitué par les tentatives fédéralistes entreprises dans l'Amérique latine qui ont contribué à établir les relations entre les Etats latino-américains sur des bases différentes de celles sur lesquelles reposent les rapports entre les Etats du Vieux-Monde.

Si nous n'allons pas jusqu'à affirmer qu'il y ait « un droit international américain » (Alvarez), cette expression n'étant pas en harmonie avec la conception du droit international adoptée sur notre continent, nous ne pouvons nier cependant que le continent américain n'ait introduit certaines règles, certaines méthodes dans la vie internationale qui diffèrent sensiblement de celles ad-

(29) SNOW. A League of nations according to the american idea..., p. 13. In a general way, it may be said that a League of Nations — that is, a general union of independent states on equal terms — according to the american idea would be one which would constitute a relationship between them of as intimate, confidential, obligatory and permanent a character as is consistent with each protecting itself and being protected in its right to determine its own action in all cases according to its own ideas, provided these ideas are in conformity with the universal and fundamental law.

Sir Geoffroy BUTTLER. Sovereignty and the league of Nations (British yearbook of int. law.), p. 39.

mises jusqu'ici par le Vieux-Monde. Eminent juriste chilien, M. Alejandro Alvarez a consacré toute une série de travaux à l'étude de ce problème, chez les pays latins de l'Amérique particulièrement (30). D'après Alvarez, « étant donné leurs origines, ils n'ont pas connu les rivalités politiques ; pas de revendications à exercer au nom d'un droit historique comme les Etats de l'Europe ; pas d'antagonisme économique et rien de semblable aux luttes des nationalités » (30 bis).

Identité de race, pas de revendications historiques (31), tout cela ramène les conflits entre les Etats sud-américains aux problèmes exclusivement territoriaux, sans ces complications qui, en Europe, empoisonnent les relations entre peuples depuis des siècles (32). Aspiration à la paix et « conscience américaine » caractérisent, d'après M. Alvarez, la vie internationale contemporaine des Etats de l'Amérique latine. Les tentatives d'organiser une confédération américaine avortèrent sans doute parce qu'il n'y avait pas de péril commun qui joue toujours dans ces cas le rôle décisif, l'Europe ayant abandonné

(30) Le droit international américain. Son fondement. Sa nature d'après l'histoire diplomatique des Etats du Nouveau Monde et leur vie politique et économique. Paris 1910.

La grande guerre européenne et la neutralité du Chili, Paris 1915. Le droit international de l'avenir, Washington, 1916.

(30 bis) Dr. Int. américain, p. 24.

(31) BRUNET. La Société des Nations, p. 173.

(32) Nous lisons, par exemple, dans le préambule du traité de confédération, élaboré par le congrès des Etats américains (Nouvelle-Grenade, Equateur, Pérou, Bolivie et Chili), 11 déc. 1847-1^{er} mars 1848 :

Les républiques hispano-américaines « unies par les liens d'origine, de la langue, de la religion et des mœurs, par leur situation géographique, par la cause commune qu'elles ont défendue, ne peuvent se considérer que comme des parties d'une même nation... ». Dr. int. am., p. 52.

toute idée de reprendre ses anciennes colonies devenues Etats indépendants. Cependant ces tentatives mêmes indiquent que le développement politique du continent américain se poursuivait dans des conditions tout à fait spéciales et dans **un autre** esprit qu'en Europe. Les **projets de confédérations** élaborés au cours des congrès des Etats américains contiennent des clauses qui intéressent particulièrement le sujet traité ici. Le premier Congrès des Etats Américains, tenu à Panama, 22 juin-15 juillet 1826, sous l'impression des faits importants qui venaient de donner l'indépendance aux colonies espagnoles, dans un élan d'idéalisme un peu abstrait, a élaboré « un pacte d'union, ligue et confédération perpétuelle » (33).

L'objet du pacte était de soutenir offensivement et défensivement, s'il était nécessaire, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de toutes et de chacune des républiques confédérées de l'Amérique contre toute domination étrangère (art. 2, 3 et 21).

Afin d'éviter toutes difficultés entre les Etats, surtout au sujet de la délimitation des frontières, on décida qu'aussitôt que l'on aurait fixé les limites respectives, en vertu de conventions particulières, ces limites resteraient garanties et placées sous la protection de la Confédération (art. 22).

Les résolutions du Congrès de Panama ne furent pas cependant ratifiées, excepté par la Colombie.

Les autres Congrès américains poursuivaient les mêmes buts comme par exemple celui de Lima, le 15 novembre 1864 (le Chili, le Salvador, le Véné-

(33) Dr. Int. amér., p. 49.

zuéla, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et la Bolivie).

Les pactes conclus à ces Congrès, quoique non ratifiés, ne manquèrent pas d'exercer une grande influence sur les rapports extérieurs des Etats de l'Amérique latine entre eux. « Les Etats américains — dit M. Alvarez (34) — ont conservé l'idée qu'ils formaient une même famille des nations et qu'ils devaient resserrer sur bien des points leurs liens d'amitié d'une façon plus étroite qu'avec les pays d'Europe ».

Ce qui nous intéresse ici surtout, c'est la manière dont on a réglé les questions territoriales. On a fixé les limites d'après l'*uti possidetis* de 1810 (35), ce qui correspondait aux anciennes divisions administratives de la Métropole. La délimitation administrative coloniale fut donc admise comme frontière politique entre les Etats de l'Amérique latine. D'après le traité de confédération élaboré au Congrès des Etats américains (Nouvelle Grenade, Equateur, Pérou, Bolivie et Chili), 11 décembre 1847-1^{er} mars 1848 (36), tous changements quelconques concernant les limites de chacun des pays confédérés intéressaient tous les autres associés de façon que pour que la modification fût effective il fallait que les gouvernements des autres républiques confédérées déclarassent expressément par elles-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs plénipotentiaires au Congrès que ce changement n'était pas préjudiciable aux intérêts et à la sécurité de la Confédération.

(34) Ibidem, p. 86.

(35) Ib., p. 65.

(36) Ib., p. 52.

Nous pourrions trouver les mêmes dispositions dans les traités de Santiago 1856 et de Washington 1856 (37) où « chacune des parties contractantes s'oblige à ne céder ni aliéner, sous aucune forme, à un autre Etat ou gouvernement, aucune part de son territoire, ni à permettre, dans les limites de ce dernier l'établissement d'une puissance étrangère ».

Evidemment ces projets étaient condamnés d'avance à ne rester que dans le domaine des aspirations politiques. Ils ont été dictés surtout par la crainte des revendications des anciennes métropoles et de la puissance croissante des Etats-Unis et n'ont pu empêcher certains remaniements territoriaux assez considérables et résultant même de guerres entre les Etats américains, comme la guerre du Pacifique. Mais ces aspirations ont favorisé le maintien de l'état de paix entre les pays d'Amérique latine et si l'histoire intérieure de ces pays est très riche en bouleversements, leur histoire extérieure est de beaucoup plus simple. Ces tentatives de resserrer les liens entre les nations sud-américaines ont fini par établir certains principes de la vie internationale qui, quoique n'étant pas officiellement reconnus, ne pouvaient pas rester sans influence sur la vie politique en Amérique latine et les théories qui y prédominent dans la doctrine politique.

Il est très curieux de voir l'influence de cet ensemble d'idées sur la doctrine nord-américaine et la fusion de ces deux doctrines dans une doctrine panaméricaine.

Doctrine Monroe. — L'histoire de la doctrine

(37) *Ib.*, p. 56.

nord-américaine, c'est essentiellement l'histoire de la doctrine de Monroe. Elle ne nous intéresse ici, que par rapport au sujet traité dans ce livre. Nous sommes cependant obligés d'en souligner quelques idées générales pour préciser notre opinion sur ce point particulier de la doctrine de Monroe. Ce n'est pas une tâche aisée. Cette doctrine a subi plusieurs interprétations parfois complètement contradictoires, au cours de son existence vieille d'un siècle, et en particulier des amplifications qui en ont altéré profondément le sens originaire (38). Un des principaux représentants du droit international en Amérique, M. Marshall Brown, est allé jusqu'à affirmer que « la doctrine échappe à l'analyse » (39). Les auteurs n'ont pu se mettre d'accord pour savoir s'il fallait considérer cette doctrine comme un principe du droit international ou même un principe du droit international américain (Alvarez) ou tout simplement comme un principe politique. Il y a une autre divergence d'opinions : faut-il la considérer comme un principe politique pour tout un continent ou pour les Etats-Unis seulement. Cette dernière interprétation, la plus étroite, essaie de lier la doctrine de Monroe avec la célèbre « Farewell Address » de Washington du 17 septembre 1796 (40), ainsi qu'avec la lettre de Jef-

(38) LANNOY. La doctrine de Monroe et le Pacte des Nations, R. D. I. 1920, p. 378.

(39) KRAUS. Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht, Berlin 1913, p. 408. Die Monroedoktrin steht im vollen Flusse ständiger Umgestaltung. Jeden Tag kann sich eine neue Seite ihres Inhalts entfalten, eine alte verschwinden.

(40) Nicolas Murray BUTLER. American foreign policy, Le passage de « Farewell adress », p. 3. « The great rule of conduct for us in regard to foreign nations, is in extending our commercial relations to have with them as little *political* connection as possible. So far as we have already formed

person à Monroe, où il affirmait que l'Amérique ne doit pas « se laisser entraîner dans la tourmente européenne » (« never to entangle ourselves in the broils of Europe ») (41). Cette doctrine de l'isolement (42) (dite aussi la doctrine des deux sphères), ne trouve pas cependant son expression dans le message de Monroe ; elle correspondait sans doute à l'état d'esprit existant, à l'époque où le message a paru et dont nous venons de rappeler ici les manifestations, mais ce serait forcer le texte que de lui attribuer plus qu'il ne dit (43).

Ce qui était essentiel dans le message, c'était la

engagements let them be fulfilled with perfect good faith. Here let us stop.

Europe has a set of primary interests which to us have none or a very remote relations ». Comp. aussi Henry W. TAFT, Occasional papers and addresses of an American lawyer, New York 1920, p. 124.

(41) POLLOCK. The league of nations, p. 256.

(42) KRAUS. Op. cit., p. 49. Die Monroedoktrin als Ausdruck des Grundsatzes politischer Isolation Amerikas.

(43) HALL. The Monroe Doctrine and the great war, Chicago 1920, p. 135. « It should be observed that the doctrine of isolation with its opposition to entangling alliances cannot properly be said to be a part of the Monroe Doctrine. It received its most authoritative expression in Washington's *Farewell Address*, but those who now rely upon it seem to ignore that Washington did not regard it as an eternal maxim but rather a temporary measure ».

Cependant même dans les déclarations officielles, nous trouvons une confusion complète entre les deux doctrines, celle de Monroe et celle de l'isolement. En signant la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux en 1899, la délégation des Etats-Unis fit cette déclaration : « Rien de ce qui est contenu dans cette Convention ne peut être interprété de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir, de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger ». ALVAREZ. Le droit international américain, p. 180.

HALL. The peace conference at the Hague. (New York, 1900), p. 270-272.

défense expresse aux autres Etats d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats américains pour les opprimer, contrôler ou diminuer leur souveraineté extérieure (44). D'après Monroe, les pays du Nouveau Monde ont un droit acquis à leur indépendance et les Etats d'Europe ne peuvent ni les coloniser ni intervenir dans leurs affaires extérieures ou intérieures (45). On a voulu interpréter ce passage essentiel du message comme un cas d'application d'un principe plus général et certains auteurs comme M. Alvarez par exemple, affirment que telle était, dès le début, la pensée des auteurs du message. « La première déclaration, *droit acquis à l'indépendance*, est absolument contraire aux principes généraux qui dominaient alors et qui dominant encore, suivant lesquels un Etat indépendant peut tomber sous la domination d'un autre Etat, soit à la suite d'une guerre, soit de sa propre volonté. Il ne peut en être ainsi en Amérique : un Etat américain ne peut tomber sous la domination d'un Etat européen. Le message de 1823, son esprit et les déclarations des hommes politiques des différents Etats de l'Amérique montrent clairement que telle est, dès la première période, sa véritable portée sur ce point » (46). Le passage que nous venons de citer doit être cependant considéré comme une tentative d'élargir les cadres de la doctrine de Monroe sous l'influence des idées de l'Amérique latine.

Toute l'histoire ultérieure de la doctrine de

(44) George Grafton WILSON. The Monroe doctrine after the war, p. 264.

(45) ALVAREZ. L'organisation internationale, p. 21.

(46) ALVAREZ. Le dr. int. américain, p. 146.

Monroe (47) démontre clairement que ce n'est que peu à peu et avec beaucoup de peine que cette interprétation devient possible. A la dernière conférence panaméricaine de 1923 (Santiago), on n'a pas su se mettre d'accord sur une interprétation uniforme et dans le sens indiqué par M. Alvarez. Nous sommes complètement d'accord avec M. Dupuis « que le président Monroe avait des visées moins vastes. Il s'agissait pour lui d'écarter deux périls qui pouvaient menacer le développement des Etats-Unis » (La Russie et l'Angleterre). Cette doctrine, dans sa forme nord-américaine, n'était que l'expression d'un certain programme politique que les Etats-Unis déclaraient poursuivre vis-à-vis des Etats américains. Les interprétations de la doctrine de Monroe données ensuite ont modifié profondément son caractère original.

Interprétation impérialiste de la doctrine de Monroe. — Nous n'avons pas besoin de nous arrêter longtemps à la modification de la doctrine de Monroe dans le sens de l'hégémonie des Etats-Unis en Amérique. Cette interprétation qui correspond à la politique d'hégémonie « ne vise cependant ni la conquête, ni la soumission à un protectorat. C'est l'influence surtout qu'elle cherche à faire prévaloir » (48). On a aussi voulu interpréter la doctrine de Monroe, dans le sens suivant : les Etats-Unis ont exclu l'intervention européenne en Amérique, pour

(47) Charles DUPUIS. Le droit des gens et les rapports des grandes puissances, p. 310-326. Comp. aussi BAKER, Woodrow Wilson, p. 334, l'opinion de lord Cecil : « The sole object of the Monroe doctrine was to prevent any European power from acquiring any influence, territory or political supremacy on the American continent ».

y substituer la leur (49). Cette façon d'interpréter la doctrine renforçant l'exclusivisme américain dont nous avons parlé tout à l'heure n'a pas manqué de provoquer une certaine méfiance envers les Etats-Unis tant en Europe qu'en Amérique, parmi les Etats latins (50).

Interprétation panaméricaine de la doctrine de Monroe. — Toute autre est l'interprétation (ou plutôt la modification) panaméricaine de la doctrine de Monroe. C'est elle qui nous intéresse ici le plus directement. D'après cette interprétation : « La doctrine de Monroe n'est pas personnelle aux Etats-Unis ; elle représente les nécessités politiques et économiques du continent américain » (51). Sous la forme de protection de tous les Etats américains faibles, injustement attaqués par un Etat européen, la doctrine de Monroe devient une entente régionale ayant pour but la défense de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de tous

(48) ALVAREZ. *Dr. Int. am.*, p. 175. L'auteur tient à souligner la différence entre la politique d'hégémonie et la politique impérialiste visant à l'agrandissement du territoire et à la diminution de la souveraineté des autres Etats.

(49) SCHÜCKING. *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 416 « nach der Monroelehre die Vereinigten Staaten von Amerika den Schutz des amerikanischen Kontinents für sich beanspruchen, also eine Art politischer Vorherrschaft über einen ganzen Erdteil ausüben wollen ».

(50) KIMBALL. The Monroe doctrine and the league of nations (dans le recueil de *Duggan, Stephen Pierce, The League of Nations*), p. 302 : « As President Lodge of Harvard University said in his debate with Senator Lodge, « Some americans, while professing a faith in the right of all peoples to independence and self government, are really imperialistic at heart. They believe in the right and manifest destiny of the United States to expand by overruling its weaker neighbors ».

(51) ALVAREZ. *Dr. int. am.*, p. 145.

les Etats du Nouveau Monde (52). Dans ce sens, cette doctrine devient une doctrine panaméricaine qui ne peut subir de changements qu'avec l'approbation de tous les membres de la communauté internationale américaine (53). Nous verrons plus loin comment chez Wilson cette entente régionale se transforme en une entente mondiale, élargissement des cadres originaires de la doctrine de Monroe atteint ainsi la dernière phase de son évolution. Nous n'avons à nous occuper dans ce chapitre que de cette forme exclusivement américaine de la doctrine de Monroe. Elle n'est pas admise universellement, mais compte cependant plusieurs adhérents parmi les plus éminents hommes politiques des deux Amériques. On n'a pu se mettre d'accord sur une interprétation uniforme de la doctrine de Monroe, néanmoins la doctrine panaméricaine a laissé des traces les plus profondes dans la mentalité américaine. Il me suffira ici de citer à titre d'exemple les recommandations adoptées par la première conférence panaméricaine de Washington du 2 octobre 1889 au 19 avril 1890 : En matière de conquêtes et de cessions de territoires, on recommanda l'adoption des déclarations suivantes : « 1° le droit de conquête demeure éliminé du droit public amé-

(52) Philipp Marshall BROWN, op. cit., p. 210. « Considered in its most general aspect, the doctrine is intended to provide on his hemisphere a sanction for the fundamental rights of international law, namely rights of existence and independence ».

(53) Philipp Marshall BROWN, p. 208. « Mr. Root, former secretary of state, also stated in an adress before the American Society of International Law on April 14, 1914 : « Since the Monroe doctrine is based on the nation's right of self protection, it cannot be transmuted into a joint or common declaration by american states or any number of them. »

ricain pendant la durée du traité d'arbitrage ; 2^e les cessions de territoires seront nulles si elles ont été faites sous la menace d'une guerre ou sous la pression de la force armée » (54).

Ainsi nous pouvons constater qu'il y a une analogie frappante entre certaines doctrines politiques de l'Amérique latine et la doctrine de Monroe dans sa dernière interprétation. Ces deux ordres d'idées se pénètrent pour former tout un système international. Il ne constitue pas d'après nous un droit international américain distinct de celui de l'Europe, car son caractère juridique n'est pas nettement défini, mais il représente un ensemble d'idées qui, dans beaucoup de cas, peuvent influencer sur la politique du continent américain. Nous n'allons donc pas jusqu'à affirmer, comme le fait M. Alvarez : « A la différence du « Droit public européen », le « Droit public américain » est un ensemble de principes juridiques tendant à assurer l'indépendance et le libre développement du Nouveau Monde ». Si nous n'élevons pas ces principes à la hauteur de principes juridiques, nous ne pouvons cependant nier qu'ils n'expriment chez les Américains un certain état de conscience internationale beaucoup plus développée qu'elle ne l'est chez les Européens. Ils ex-

(54) ALVAREZ. *Dr. int. am.*, p. 216. Comparer aussi chez COSMOS, *The Basis of durable peace*, New York 1917, déclaration de M. Elihu Root, secrétaire d'Etat des Etats-Unis à la troisième conférence panaméricaine de Rio-de-Janeiro, 31 juillet 1906 : « We wish for no victories but those of peace, for no territory except our own, for no sovereignty except the sovereignty over ourselves. We deem the independence and equal rights of the smallest and weakest member of the family entitled to as much respect as those of the greatest empire, and we deem the observance of that respect the chief guarantee of the weak against the oppression of the strong ».

priment « une tendance progressive, vers la parfaite harmonie et la bonne entente, la plus grande, peut-être, que présente l'histoire des peuples » (55). Il nous sera maintenant facile de comprendre pourquoi au cours de la grande guerre on a parlé tant de la nécessité « d'américaniser le droit international » (56) et c'est sans doute dans ce grand ensemble d'idées du panaméricanisme qu'il faut chercher les éléments essentiels de la doctrine wilsonienne.

§ 4. — *Le mouvement pacifiste au XIX^e
et au XX^e siècles*

Les rêves des philosophes et d'hommes d'Etat du XVII^e et du XVIII^e siècles d'organiser une Société des Nations furent oubliés presque complètement au XIX^e siècle ; on les rappelait de temps en temps comme une sorte de curiosité historique, mais qui n'aurait jamais pu servir de base à la reconstruction du monde. Les tentatives de resserrer les liens entre les puissances par l'admission du droit d'intervention du Concert Européen dans les affaires d'autres Etats échouèrent lamentablement après le Congrès de 1815, car les buts politiques poursuivis par chacune des grandes puissances différaient sensiblement. Après la guerre de 1870, il semblait que ce qui subsistait encore de la solidarité européenne avait définitivement disparu.

Le monde politique était au cours du XIX^e siècle dans un état d'effervescence continuelle. On a bien dit que « dans l'ordre international, remplacer le ré-

(55) ALVAREZ. Op. cit., p. 6.

(56) Ibid., p. 137. Comp. aussi TCHERNOFF, Les Nations et la Société des Nations, chapitre IV, p. 130-192, la doctrine de Monroe et la libération des peuples.

gime d'indépendance absolue, source de toutes les violences par une organisation, c'est chercher à réaliser l'harmonie des aspirations nationales, c'est vouloir établir un régime de droit. C'est ainsi seulement qu'on pourra vaincre la guerre » (57). Il est évident que c'était impossible au XIX^e siècle, au siècle où le principe de nationalité demandait à être reconnu. Citons pour en donner la preuve, un exemple : « En 1848, les nombreuses sociétés des Amis de la Paix d'Amérique et d'Angleterre avaient proposé d'ouvrir un concours sur le moyen de pacifier le monde. Le Congrès de Bruxelles confia à l'Académie de Belgique la mission de juger ce concours. Vingt mémoires répondirent à l'appel du Congrès et le premier prix fut décerné à celui de Louis Bara. « La guerre », disait Bara, « est un droit, la guerre a sauvé plus d'une fois la liberté du monde; elle peut lui rendre encore d'immenses services. La guerre générale est peut-être le vrai besoin de l'époque » (58). Il est manifeste qu'avec un pareil état d'esprit, en pleine effervescence d'un grand processus historique, toutes les tentatives de créer des garanties quelconques d'un développement pacifique de l'humanité étaient d'avance condamnées à l'échec. Toutefois il y eut des manifestations de la volonté pacifique des Etats qui méritent d'être citées. Nous aurons l'occasion d'analyser plus longuement, dans la deuxième partie de ce travail, le traité de garantie et les tendances dont il est l'expression. Qu'il nous suffise ici de mentionner que ce traité ne con-

(57) LALOUEL. Les conceptions politiques de la Société des Nations, p. 153.

(58) IDMAN. Le traité de garantie, p. 343-344.

cernait qu'un nombre d'Etats bien limité et que des engagements n'y étaient pris qu'en raison de certaines causes politiques. Ils devenaient donc souvent caducs, notamment dès que les intérêts des Etats changeaient. Un exemple en est fourni par la Turquie mutilée, malgré la garantie qui lui avait été octroyée par les puissances en 1856.

Néanmoins, le XIX^e siècle devait contribuer beaucoup au rapprochement des peuples, malgré toutes les apparences contraires. Le développement économique de l'humanité, l'accroissement et le perfectionnement inouï des moyens de transport devaient nécessairement renforcer les liens de solidarité internationale (59). Les plans hardis du XVII^e et du XVIII^e siècles tendant à l'organisation d'une communauté d'Etats ont certes disparu, mais on n'a pas cessé de chercher à améliorer la société des Etats qui existait de facto (60). On a surtout pensé à l'organisation de l'arbitrage qui commence à prendre de l'essor dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Les Conférences de la Haye proclament la reconnaissance du principe de l'arbitrage obligatoire (Acte final de 1907), mais on ne l'organise point. C'est que « aucune nation n'avait pu renoncer à mettre la force au service de ses intérêts et à se faire justice elle-même ».

(59) Angell NORMAN. *The Great Illusion*, p. 252. « What is the real guarantee of the good behaviour of one state to another ? It is the elaborate interdependence which, not only in the economic sense, makes an unwarrantable aggression of one State upon another react upon the interests of the aggressor ».

(60) LALOUEL. *Op. cit.*, p. 154. Trois stades de la vie internationale : l'isolement, la société des Etats, la société des Nations.

Si les conférences de la Haye présentaient de **grandes** lacunes en ce qui concerne la matière des sanctions, elles proclamaient cependant certaines règles dont la stricte observation aurait pu modifier entièrement les rapports entre Etats. On a reconnu, ce qui n'était que la conséquence de l'interdépendance mutuelle toujours croissante des Etats, que toute la communauté d'Etats est intéressée au maintien de la paix et on a implicitement reconnu le respect de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Etats (61).

Les Conventions de la Haye, expression de la conscience internationale avant la guerre, ne satisfaisaient pas cependant beaucoup d'auteurs politiques et d'hommes d'Etat. Ces hommes réclamaient l'introduction de sanctions internationales dans ce qu'on a pu appeler le programme-maximum du pacifisme d'avant guerre. Ils demandaient l'institution d'une police internationale qui assumerait la tâche de veiller à la stricte observation des principes énoncés par la Conférence de la Haye (62). Déjà Théodore Roose-

(61) Walther SCHÜCKING. The international Union of the Hague Conference, p. 78. « In short, there exists a common political interest between all the powers that the great convulsions of their domestic life brought about by war should be prevented. In recognition of this fact a permanent court for settling disputes between States was established in order to limit, as far as possible, such dangers for the existence of states : and in doing so an organization was created which affected the state in « its entire personality », in « its whole existence », in « its national political aims » in « its self preservation », which affected the « national integrity and inviolability ». Ibid., p. 295 « the existence of a statute of the international union, even without a guarantee clause, already offers a certain indirect protection to the members of the union against violent conduct ; at least a moral protection which will grow in importance from day to day ».

(62) *War Obviated by an international police*, Hague 1915. Van Vollenhoven demande dans un des articles de ce recueil,

velt, dans son message au Comité Nobel (5 mai 1910) (63) a attiré l'attention sur les lacunes du travail accompli à la Haye : tant que la force internationale ne sera pas organisée, les Etats seront obligés de recourir aux armements et aux alliances militaires pour sauvegarder leur sécurité (le système d'équilibre) — c'est donc seulement l'organisation d'une force internationale qui pourra donner aux Etats la garantie suprême.

Il y avait cependant des auteurs qui croyaient qu'on pouvait sauvegarder la paix et assurer la sécurité internationale, sans organiser le pouvoir exécutif international. M. L. S. Woolf s'exprime, à ce sujet, de la façon suivante :

« L'ensemble du droit international a été construit sur les principes d'indépendance, d'intégrité et de souveraineté des Etats. Ces principes sont donc absolument protégés par le système judiciaire lui-même » (64). Cette deuxième tendance considérait qu'on pourrait résoudre le problème par le renforcement des garanties judiciaires (arbitrage obligatoire). On estimait que tous les rapports entre les Etats pouvaient être envisagés du point de vue de la justice. Cette théorie se basait sur « le caractère essentiellement juridique de l'Etat moderne » (65). Si

p. 75 et suiv. « an international police to oppose the arbitrary settlement of all conflicts of interests, as well as all other violations of international law ».

(63) Op. cit., p. 149. Comp. aussi Rafael ERICH. Sur le problème de la force internationale, *Zeitschrift f. Völkerrecht*, VII, 1913, p. 308 et suiv.

(64) L. S. WOOLF. *Un gouvernement international*, p. 60.

(65) HILL. *L'état moderne et l'organisation internationale*, p. 225. Cette théorie supposerait une certaine hiérarchie des droits au cas où ils se trouveraient en conflit, comme le propose PILLET, dans *Les droits fondamentaux des Etats*, p. 503 : « Tout

l'Etat, dans son fonctionnement intérieur, fournit certaines garanties d'observation des lois, en ce qui concerne « certains droits primordiaux » (66), il est, d'après M. Hill, par exemple, tout naturel que la vie internationale puisse être construite sur la reconnaissance de certains droits primordiaux. « L'Etat comme personne juridique, est tenu par les lois qui président à sa propre existence, d'exiger pour lui-même, et d'accorder à tous les Etats analogues, l'inviolabilité qui est son postulat le plus fondamental » (67). Au fond toutes ces théories, même celles qui ne demandaient pas expressément l'institution d'une exécutive, conduisaient toujours à cette conséquence inévitable, car alors même qu'on cherche à ramener tous les conflits entre Etats aux conflits d'ordre juridique, les sentences doivent être exécutées par quelqu'un. La seule reconnaissance du droit de l'indépendance politique et de l'inviolabilité territoriale des Etats ne suffit pas pour leur conserver ces biens suprêmes.

Il est nécessaire en outre que les Etats, après avoir reconnu mutuellement leurs droits fondamentaux, s'obligent à se prêter aide et assistance toutes

conflit, suivant nous, doit se résoudre par une transaction équitable, si elle est possible, ou si non par le triomphe de l'Etat dont le droit est plus fort parce qu'il met en jeu un intérêt public plus grand que celui qui sert de base à la prétention opposée. »

(66) PILLET. Les droits fondamentaux, t. V, p. 69. « Du droit de conservation nous n'avons rien à dire à ce point de vue. Il est évidemment à sa place dans la catégorie des droits fondamentaux. Le droit international n'existe et ne peut exister qu'entre nations distinctes, séparées, vivant de leur vie propre, il doit donc écrire au fronton de son édifice que les nations ont le droit de se conserver et de prendre librement les mesures qui tendent à cet objet ».

(67) HILL, Op. cit., p. 278.

les fois que ces droits seront menacés, pour qu'on puisse résoudre la question de la paix internationale. Il ne manque pas de propositions dans ce sens (68). Schücking, dans son ouvrage consacré à la Conférence de la Haye, considère cette garantie générale des droits fondamentaux comme la conséquence nécessaire des principes proclamés à la Haye.

« Ceux qui ont le sens instinctif du droit ne comprendront jamais, dit-il, qu'on doive créer une organisation pour la sauvegarde de la paix dans le monde civilisé par l'observation du droit, et qu'en même temps deux puissances faisant partie de cette fédération divisent entre elles le territoire d'un troisième membre de celle-ci ou au moins le forcent d'accepter un état de dépendance, sans que ce troisième membre ait le droit de s'adresser à la fédération pour lui demander de le prendre sous sa protection ». (Exemple : l'accord russo-anglais au sujet du partage des zones d'influence en Perse) (69).

En dehors de ces théories qu'on pourrait appeler « théories des sanctions » et qui conduisaient à la reconnaissance du principe de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, il y avait, avant la guerre, une certaine catégorie d'auteurs qui proclamaient l'idée du « Statu quo ». Ces auteurs opéraient plutôt avec des arguments politiques et économiques ; quelques-uns proposaient

(68) NIPPOLD. Die Gestaltung des Völkerrechts, p. 55 « die Staaten... gegen den übertreter dieser Völkerrechtlichen Ordnung im Notfalle auch zwangsweise vorgehen können. So glaube ich dass eine solche Kollektivgarantie in der Tat die Basis bilden könnte und bilden sollte, auf der man das zu schaffende System realer Völkerrechtlicher Garantien am besten aufbauen könnte ».

(69) SCHÜCKING. International union, p. 283.

de procéder au règlement « des grands différends politiques ou économiques avant de fixer, par la paix perpétuelle, l'universel statu quo » (Bloch) (70), d'autres trouvaient qu'il convenait de sanctionner d'abord l'état de choses existant (Moch) (71).

Dans cette dernière catégorie, il faut ranger avant tout deux propositions qui sont devenues l'objet de discussions sérieuses : celle de Mme Anna B. Eckstein et le projet mis en avant par l'Union Interparlementaire.

Mme Eckstein (72) a présenté en 1907 une « Weltpetition zur Verhütung des Krieges zwischen den Staaten. An die Hohen Regierungen bei der Dritten Haager Friedenskonferenz vertretenen Staaten ». Ce memorandum a été discuté au congrès pacifiste tenu à Stockholm du 1^{er} au 5 août 1910 (18^e congrès Universel de la Paix). La proposition de Mme Eckstein consistait en ceci : les Etats concluent un traité défensif pour assurer la paix mondiale durable (Staatenschutzvertrag zur Sicherung des bleibenden Weltfriedens). Le territoire des Etats contractants est considéré comme un territoire commun pour ce qui concerne la défense contre la guerre ou toute violence internationale (gegen den Krieg und zwischenstaatliche Vergewaltigung jeder Art ein einziges Schutzgebiet). Les Etats s'obligent au respect de l'état de possession existant, pour toutes modifications territoriales on doit avoir recours à des moyens

(70) A. Geouffre de LAPRADELLE. De la victoire du droit à la paix des peuples, p. 2.

(71) Gaston MOCH. La garantie de la Société des Nations, p. 24.

(72) Les propositions de Mme Eckstein ont été résumées dans une brochure qui est parue immédiatement après l'armistice « Staatenschutzvertrag zur Sicherung des Weltfriedens », München 1919.

pacifiques, éventuellement offrir des équivalents (Zwischenstaatliche Veränderungen der Gebietsbestände und des innerpolitischen Selbstbestimmungsrechtes unter keinen Umständen durch Krieg, Boykott oder andere Vergewaltigungsmittel, sondern durch Verständigung, friedlichen Aequivalenten, Austausch, oder ein anderes friedliches Verfahren unter freiwilliger Zustimmung jeder am gegebenen Fall beteiligten hohen Vertragsmacht und deren Bevölkerung herbeizuführen). Mme Eckstein se défendait contre le reproche d'avoir voulu fixer à jamais le statu quo existant (Keine starre Festlegung des Status quo), mais au fond sa théorie y aboutissait dans ses conséquences, car elle ne prévoyait aucune instance supérieure qui aurait pu intervenir pour décider en cas de désaccord entre les Etats. Sa théorie n'était donc pas suffisamment développée au point de vue juridique, et il en faut chercher la cause dans les préoccupations politiques de l'auteur. C'est aussi du point de vue politique que sa théorie a été le plus violemment critiquée. La question polonaise, la question d'Alsace-Lorraine, les plus importantes parmi les problèmes politiques, dont le règlement s'imposait, devaient condamner d'avance tout projet de ce genre. Les délégués français au Congrès de Stockholm se sont donc opposés le plus catégoriquement au projet Eckstein. Dans le courant de l'année 1911, la délégation permanente des Sociétés françaises de la paix s'est occupée de cette pétition à six reprises différentes et certains journaux n'ont pas hésité à l'appeler « pétition contre la justice internationale » (*Radical*, 22 avril 1912).

La proposition qui a été faite à l'Union inter-

parlementaire mérite plus d'attention encore. Elle a été soumise à la Conférence de 1908 tenue à Berlin, par le groupe américain (Anticonquest resolution) qui demandait « qu'on reconnût à chaque Etat représenté à la Conférence interparlementaire le droit à la possession durable de son territoire indiscutable (Unbestrittenes Gebiet) et à l'exercice complet et libre des droits souverains à l'intérieur de ses frontières » (73). Ce principe devait être admis, selon ce projet, dans tous les traités d'arbitrage qui seraient précédés « d'un préambule par lequel les Etats reconnaîtraient mutuellement leur indépendance nationale, l'intégrité de leur territoire et leur absolue souveraineté quant aux affaires intérieures ». Le porte-parole de la délégation, Barthold, soulignait qu'il s'agissait seulement d'une reconnaissance de principe, mais d'autre part il expliquait les raisons pour lesquelles il fallait prendre le *statu quo* actuel comme base de l'accord : il faut une fois pour toutes en finir avec cette discussion stérile qui ne peut aboutir à rien sur ce qui est juste ou injuste dans la répartition des territoires. Un autre argument était que les territoires annexés ont augmenté de valeur grâce à leur mise en exploitation par le vainqueur.

Si les raisons citées par M. Berthold étaient tout à fait futiles, le principe même méritait plus d'attention. Mais son projet était condamné d'avance à l'échec car il n'était pas lié à la réorganisation complète des rapports entre les Etats. Une pareille

(73) La conférence de Berlin, ZORN. Zur neuesten Entwicklung des Völkerrechts (die Berliner Tagung der Interparlamentarischen Union 17-19 September 1908).

proposition, toute isolée, revêtait un caractère nettement politique.

Après la Conférence de Berlin, c'est la Conférence de l'Union interparlementaire de Genève qui fut saisie de la question (74). Ici encore ce fut la délégation française qui combattit le plus vivement la proposition américaine ; M. Lucien Le Foyer déclara nettement « qu'un engagement aussi général présente trop de dangers pour pouvoir être recommandé ». M. Huysmans, délégué belge, employa l'argument décisif : « Pouvons-nous reconnaître l'intégrité du territoire aux Etats modernes, alors que la Pologne réclame son indépendance ? ». A la proposition du délégué allemand, M. Quidde, le projet fut renvoyé à la Commission.

Toutes ces propositions devaient fatalement échouer. Il est extrêmement difficile de s'imaginer une garantie générale sans qu'on organise en même temps la Société des Nations. Entre ces deux notions, la Société des Nations et la garantie, il y a une liaison étroite. Il n'y a pas de Société des Nations sans garantie, mais il n'y a pas non plus de garantie sans la Société des Nations. De quelle façon pourrait-on résoudre les conflits entre les Etats si ces derniers n'étaient pas organisés en une Société des Nations ? En écartant la guerre comme moyen de résoudre les conflits, il faut la remplacer par des moyens pacifiques, à la disposition de la Société des Nations. Autrement, ce serait condamner le monde à l'immobilité complète, ce qui est une idée complètement chimérique.

(74) Annuaire de l'Union interparlementaire, troisième année 1913.

Mais toutes inopportunes qu'elles étaient, ces propositions sont très caractéristiques pour l'état d'esprit d'avant-guerre. On voyait bien qu'il y avait deux grandes lacunes dans l'œuvre de la Haye : en matière des sanctions et en matière de garantie. L'état de malaise général à la veille de la guerre mondiale devait renforcer encore ces tendances pacifistes. La guerre n'a fait que préciser ces idées et précipiter leur développement.

DEUXIEME CHAPITRE

PENDANT LA GUERRE MONDIALE ET A LA CONFÉRENCE DE LA PAIX

§ 1. *La question des garanties de paix en Europe*

Le déclanchement de la guerre mondiale avec, au début, la violation de la neutralité belge par un de ses garants, la faillite apparente du droit international et son impuissance complète vis-à-vis des Etats peu disposés à suivre les prescriptions de ce droit, tout cela ne tarda pas à avoir la plus profonde répercussion sur l'état d'esprit des hommes d'Etat et des auteurs qui s'occupaient des questions du droit des gens et de la politique internationale. Dès le début de la guerre, des voix se firent entendre qui démontraient toute l'insuffisance du droit international, et plus particulièrement : 1° au point de vue des sanctions d'abord, 2° au point de vue des garanties ensuite. Il s'agissait de garanties capables d'assurer la paix du monde contre les agressions des puissances prêtes à abuser de leur prépondérance matérielle. Ces deux questions : sanctions et garanties, ne constituaient que deux faces d'un même problème, car entre les sanctions et les garanties il y a des liens de cause à effet : l'existence des sanctions à pour effet entre autres la

naissance des garanties, ainsi nous disons qu'un droit est garanti lorsque sa violation entraîne la mise en exécution des sanctions.

L'effet des sanctions est donc double : « *repressif*, amenant la punition du violateur de la règle de droit ; *préventif*, en ce qu'elles (les sanctions) devraient par leur gravité et la certitude de leur application retenir de commettre une telle violation l'Etat qui en serait tenté » (1).

Les sanctions préoccupaient surtout la France, ce qui est bien naturel, car c'est elle qui a souffert le plus des conséquences désastreuses de l'inobservation des traités par le voisin de l'est toujours inquiétant. Dans les pays anglo-saxons, on attachait plus d'importance aux garanties et à l'organisation même de la future Société des Nations. C'est l'Angleterre et les Etats-Unis « qui en ont vraiment lancé l'idée et qui l'ont répandue dans le monde. Il n'est pas seulement probable, mais certain que, sans la détermination de ces deux Etats, l'organisation de la Société des Nations eût été remise à plus tard et n'eût pas été liée à la confection du traité de paix » (2). Nous consacrons un chapitre spécial à l'Amérique, vu l'importance du sujet, mais nous tenons à souligner dès à présent ces deux méthodes différentes dans l'œuvre de la construction du droit international nouveau : la méthode française qui veut d'abord préciser les sanctions et par cela même créer des garanties suffisantes pour la sauvegarde de la paix, la méthode anglo-saxonne qui commence

(1) F. COSENTINI. Préliminaires à la Société des Nations, p. 200.

(2) LALOUËL. Les conceptions politiques, p. 162.

par l'organisation de la Société des Nations et par la stipulation en principe des diverses garanties, mais sans avoir précisé les conséquences des délits internationaux. A côté de ces deux méthodes pacifistes nettement distinctes, il est nécessaire de mentionner les divers projets pacifistes élaborés dans les pays neutres. Ils sont pour la plupart très radicaux et vont jusqu'à réclamer l'abolition complète de la guerre.

France. — Parmi les voix en faveur des garanties qui se firent entendre en France au cours de la guerre, nous citerons deux propos particulièrement éloquents, émanant de deux maîtres de droit international, MM. André Weiss et Louis Renault.

« Le droit international de demain — a dit M. Weiss (3) — le droit de la paix ne peut se passer de sanctions. C'est la leçon pressante qui ressort des événements qui se succèdent sous nos yeux ». Et plus loin : « Il faudra organiser la paix, la défendre contre les entreprises de ceux qui voudraient la troubler... Cette guerre terrible porte en elle une leçon, dont il n'est pas permis de récuser la tragique éloquence : elle démontre l'imperfection actuelle du droit international ; elle lui ouvre des horizons nouveaux ».

Un autre professeur éminent de la Faculté de droit de Paris, M. Louis Renault (4), ouvrant, le 15 décembre 1914, pour une nouvelle année scolaire, son cours de droit international public, indiquait à

(3) Dans la revue italienne « Scientia », vol. XIX, I, aussi dans « La Paix par le Droit », 1916, p. 65 sq. Comp. aussi MILHAUD, La Société des Nations, p. 28-36.

(4) YVES DE LA BRIÈRE. La Société des Nations ? Essai historique et juridique, p. 131, 146, 190, etc.

ses élèves que le travail des techniciens du droit devrait être orienté dès ce moment vers l'étude des sanctions internationales. Il y établissait même la distinction entre les moyens préventifs et les moyens répressifs propres à assurer la sauvegarde de la paix.

Nous avons cité ces deux voix, comme exprimant l'opinion des deux juristes particulièrement éminents, mais il faut bien reconnaître que celle-ci reflétait en réalité l'opinion qui prédominait en France où l'on réclamait unanimement le renforcement du système des sanctions vu l'insuffisance manifeste de celui qui existait avant la guerre. Nous verrons plus loin quelle a été l'influence de ce fait sur les projets élaborés et présentés par les Français à la Conférence de la paix. Ce n'est pas évidemment seulement en France qu'on s'occupait des sanctions : le rapport de M. Huber (5) — jurisconsulte suisse, présenté à la Commission spéciale de la Confédération helvétique constate qu'on y attache partout le plus vif intérêt : « Quoique l'exigence de sanctions internationales ne soit pour le moment qu'une thèse d'ordre politique, le changement survenu dans les idées régnantes à ce sujet est d'une haute importance à cause de l'effet psychologique qu'il peut avoir ». Le problème des sanctions, à côté de celui des garanties, devait, au cours de la guerre, tenir une place importante dans les préoccupations des théoriciens du droit international du monde entier, mais il était particulièrement mis en avant, en France, ce qui caractérise la méthode française de la construction du droit international futur.

(5) Message du Conseil fédéral concernant la question de l'accession de la Suisse à la S. D. N., p. 223.

Angleterre. — En Angleterre, ce n'est pas seulement des voix isolées de divers auteurs qu'on doit prendre en considération. Dans le monde anglo-saxon, de multiples sociétés pacifistes fonctionnent et travaillent depuis longtemps. Ces sociétés exercent une influence incontestable sur l'opinion publique, ce qui est sans analogie avec ce qui se passe sur le Continent européen. Au cours de la guerre se sont formées, en outre, des sociétés spéciales s'attachant à la propagande de l'idée de la Société des Nations. C'est d'abord le groupe de lord Bryce, puis la « League of Nations Society » qui a fusionné plus tard avec une autre société pacifiste, la « League of free nations » (6), enfin la Société « Union of democratic control » fondée en Angleterre dans la première année de la guerre avec le concours des sphères radicales (MM. Trevelyan, Ramsay Macdonald, Morley, Norman Angell, etc.).

C'est l'organisation même de la Société des Nations qui préoccupe le plus les auteurs anglais ; ils voient dans son existence même la meilleure garantie, sans chercher à préciser les attributions de cette future organisation.

« Elle (la Société des Nations) doit devenir un élément et faire partie de la vie internationale commune des Etats » — dit le général Smuts (7) — « elle doit être un organe de civilisation toujours visible, toujours actif, toujours en fonction. Elle

(6) Les idées directrices de l'Association, après la fusion de ces deux groupes, ont été exprimées par son président, lord Grey, au cours d'une grande réunion au Westminster Central Hall, le 19 octobre 1918.

L'Association française pour la Société des Nations n'a été fondée que le 10 novembre 1918.

(7) SMUTS. La Société des Nations, p. 6.

doit fonctionner si fortement dans les relations ordinaires pacifiques des Etats qu'elle doit devenir irrésistible au sujet de leurs différends ; son activité en temps de paix doit être le fondement et la garantie de son pouvoir en temps de guerre ».

L'opinion en Angleterre est presque unanime quant aux buts de la future Société des Nations : c'est la sauvegarde de la paix mondiale, une garantie de sécurité et d'indépendance pour les petites nations surtout (8). Les Etats s'unissent en une « League », — ce mot est très significatif (9) pour leur défense mutuelle et pour repousser par leurs forces communes toute agression dirigée contre un des membres de la « League ». C'est l'idée du « commonwealth » Britannique des Nations, basé sur « les véritables principes de liberté nationale et de décen-

(8) GREY. *The League of Nations*, p. 7 « All small states, belligerent or neutral, must naturally desire in their own interest everything that will safeguard small states, as well as great from aggression and, war » Ibid., p. 8 « the condition of true security for one nation is a sense of security on the part of all nations. » WELLS, « In the fourth year, » p. 13. « There are fresh states to be created, in Poland and Armenia for example. About all these smaller states, new and old, that the peace must call into being, there must be a system of guarantees of the most difficult and complicated sort ». C'est pour que la Société des Nations puisse bien remplir son rôle que Wells demande de donner dans la Ligue des Nations la prépondérance aux grandes puissances, p. 9. The business of the League of Nations is to keep the peace of the world and nothing else... p. 10, The preservation of the world peace rests with the great powers alone.

Comp. aussi l'article du vicomte James Bryce « *The New York Independent* », October 14, 1914 ; GULICK, *The fight for peace*, p. 39 et suiv.

(9) Le dictionnaire d'Oxford nous renseigne de la façon suivante sur le sens du mot « League ». « A military political or commercial covenant or compact made between parties for their mutual protection and assistance against a common enemy, the prosecution or safeguarding of joint interests, and the like ». Comp. aussi Mc CURDY. *The League of Nations*, p. 1.

tralisation politique », mais organisé avant tout pour la défense commune contre les ennemis possibles, qui a influé beaucoup sur ces conceptions britanniques de la « Ligue » des Nations (10).

Nous en trouverons, entre autres, la preuve dans les articles 3 et 4 du projet de la « League of Nations Society » (11).

« 3. That the States which are members of the League shall unite in any action necessary for insuring that every member shall abide by the terms.

« 4. That the States which are members of the League shall make provisions for Mutual Defence — diplomatic, economic or military — in the event of any of them being attacked by a state, not a member of the League, which refuses to submit the case to an appropriate Tribunal or Council ».

Il en est de même pour l'article 3 du projet élaboré par la Société « Union of democratic control » (12).

« 3. ...the setting of an International Council whose deliberations and decisions shall be public, with such machinery for securing international agreement as shall be the guarantee of an abiding peace ».

Le projet élaboré par la « Société Fabienne » repose également sur le pacte fondamental de la défense contre l'agression (Covenant against aggression) (13). Les mêmes demandes sont présentées par

(10) SMUTS. *La Société des Nations*, p. 7.

(11) WOOLF. *The framework of lasting peace*, p. 65 et suiv.

(12) BOURNE. *Towards and enduring peace...*, p. 277.

(13) WOOLF. *The framework of lasting peace*, p. 96. *New Statesman*, July 17, 1915 : « It is a fundamental principle of these articles that the constituent states severally disclaim all

les organisations pacifistes féminines, comme par exemple le « Women's Movement for Constructive peace » qui réclament que chaque fois qu'un petit Etat sera menacé par une grande puissance, toutes les nations du monde se portent au secours du plus faible (14).

L'aide prêtée par l'Angleterre à la Belgique envahie n'a pu qu'encourager les pacifistes anglais à élever à la hauteur d'un principe la ligne de conduite adoptée par la Grande-Bretagne au début de la guerre mondiale.

Les pacifistes anglais rattachaient le plus souvent un autre principe encore à celui de la défense commune contre l'agression. Ce principe condamnait les résultats de l'agression et déclarait non valables toutes les cessions territoriales qui ne seraient pas conformes à la volonté de la population. Tant que la population veut garder l'intégrité de son territoire, nulle violence ne pourra attenter à celui-ci.

C'est le principe proclamé par la Société « Union of democratic control » qui dit notamment:

1) « No Province shall be transferred without the consent by plebiscite or otherwise of the population of such Province » (15). Il était appuyé par

desire or intention of aggression on any other independent sovereign state or states, and that they agree and bind themselves, under all circumstances, and without any evasion or qualification whatever, never to pursue... without first submitting... to the International High Court. »

(14) BOURNE. *Towards an enduring peace*, p. 299.

8. That the Democracies shall press for some kind of international agreement by which all the nations shall put themselves at the back of any one law abiding nation that is aggressively attacked, or any small country, that is menaced by a stronger Power.

(15) BOURNE. *Op. cit.*, p. 277. Comp. « The Morrow of the War, *Union of Democratic Control*, London, *Bulletin* n° 1 », Mémoire sur les bases d'un traité durable, p. 16.

d'autres organisations pacifistes radicales comme le « Independent Labour Party », le « National Peace Council », la « Federation of British Peace Societies ».

Ce principe, professé d'abord par les cercles radicaux, devient, sous la poussée générale de l'opinion, le point commun de tous les programmes pacifistes ainsi que l'a pu constater le général Smuts. « Quels sont ces principes fondamentaux qui doivent guider la Société dans sa politique territoriale comme étant le légataire universel et le successeur des Empires défunts ? Ils ont été résumés pendant ces deux dernières années par la formule générale : Pas d'annexion et la libre disposition des peuples ».

Pacte de non-agression et pas d'annexion contre la volonté de la population, voilà les deux idées fondamentales qui se dégagent de l'ensemble des projets anglais. Mais que doit-on comprendre par « agression » ? Cette question a besoin d'être élucidée pour qu'aucun doute ne soit possible, quant à l'interprétation du terme employé. Toute attaque dirigée par un Etat contre un autre ne peut pas être considéré comme une agression. Ce serait exclure toute possibilité de guerre, et la plupart des projets anglais n'allaient pas si loin. L'opinion anglaise se contente de dispositions plus modestes ; elle demande seulement qu'on ne recoure aux armes qu'après avoir épuisé tous les moyens pacifiques. L'Etat qui n'observe pas ces formalités est donc considéré comme un agresseur. Entre la naissance d'un conflit et la déclaration de la guerre devrait s'écouler un certain délai. Pendant ce délai, l'opinion du monde entier exercerait la pression nécessaire sur l'Etat qui se serait mis dans son tort, et c'est ainsi

que le conflit pourrait être évité grâce à l'influence de l'opinion mondiale. Telles sont par exemple les propositions contenues dans l'article 18 des « suggestions » du général Smuts (16) :

« Que le Traité de paix stipulera que les membres de la Ligue s'engageront tous ensemble et chacun pour son compte à ne pas partir en guerre l'un contre l'autre :

a) Sans avoir au préalable soumis l'objet du différend à l'arbitrage ou à une enquête du Conseil de la Ligue,

b) Tant qu'un verdict n'aura pas été rendu et un rapport déposé par le Conseil, et

c) même cela fait, contre un membre qui se conformera au verdict ou, le cas échéant, aux recommandations présentées par le Conseil dans son rapport. »

Des propositions analogues furent élaborées par le groupe de lord Bryce, la Société Fabienne, et la « League of Nations Society ».

Ce qui frappe lorsqu'on analyse ces divers projets d'une Société des Nations, c'est que les fonctions de cette nouvelle organisation y sont définies comme essentiellement négatives (17).

La Ligue des Nations doit préserver contre la violation de certaines prescriptions, mais elle n'imposera pas leur exécution. A ce dernier point de vue, les projets anglais sont assez imprécis. C'est tout au plus si l'on voulait imposer l'exécution par la force,

(16) Comp. les remarques de M. Scelle, *Le pacte des Nations*, p. 245. C'est ce projet qui a été suivi dans ses grandes lignes par le Pacte.

(17) BRAILSFORD. *The league of nations*, p. 84. « admirable and eloquent as they all are, they all of them conceive the functions of the League as negative ».

le cas échéant, des sentences arbitrales (League of Nations Society). C'est la Société Fabienne qui allait le plus loin, dans ce sens, en demandant même dans certaines circonstances, l'exécution des décisions du Conseil International (18). Et tout cela était extrêmement vague car la matière des sanctions présentait le côté faible de tous les projets anglais.

Il est facile d'expliquer pourquoi l'activité de la Société des Nations devait être exclusivement négative. C'est que la plupart des auteurs anglais voulaient garder intacte la souveraineté des Etats particuliers. Une Société des Nations qui aurait des devoirs positifs devrait avoir des compétences d'un super-Etat. Nous aurons l'occasion de nous expliquer là-dessus plus longuement dans la deuxième partie de notre travail. Ce qui nous intéresse ici plus particulièrement, c'est le changement du *statu quo* à l'intérieur de la future Société des Nations. La grande majorité des auteurs n'admettent pas que la Société des Nations ait des attributions susceptibles d'amener des changements des frontières sans le consentement de l'Etat intéressé.

M. L. S. Woolf, commentateur du projet de la Société Fabienne, s'exprime là-dessus de la manière suivante :

« En examinant la constitution d'une Autorité Internationale comme un problème pratique d'actualité, nous trouvons nécessaire de définir les questions au sujet desquelles les Etats pourraient admettre d'être liés par la décision d'un organe de Gouvernement International. Ces questions ont été dé-

(18) WOOLF. The framework of lasting peace passim, comparaison des divers projets.

finies par l'exclusion de tout ce qui toucherait à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale de l'Etat » (19).

Le projet de Lord Bryce admet les recommandations d'un Conseil de Conciliation comme des suggestions seulement (20).

Les garanties proposées par les auteurs anglais et les associations pacifistes de la Grande-Bretagne étaient donc plutôt indirectes. Si l'indépendance politique et l'intégrité territoriale y étaient garanties contre les tentatives contraires de la nouvelle Société des Nations, elles ne l'étaient pas vis-à-vis des autres Etats qui, tout en se soumettant à la procédure exigée, auraient pu ne pas répugner à l'emploi de la force après épuisement des moyens pacifiques de conciliation.

Pays neutres. — La grande guerre a exercé également dans les pays neutres une grande influence sur le mouvement pacifiste. C'est dans ces pays que l'interdépendance mutuelle des nations s'est fait sentir le plus : n'ayant pas participé à la guerre, ils en ont subi presque toutes les conséquences, surtout au point de vue économique.

Il y eut aussi des facteurs politiques qui contri-

(19) L. S. WOOLF. Un gouvernement international, p. 320. L. S. WOOLF. The framework of a lasting peace, p. 94, comparer avec l'opinion analogue d'un auteur français M. D'EICHTAL, La Société des Nations, p. 333. « le régime... qui imposera aux contractants le moins de contrainte possible et en les restreignant aux objets indispensables. Autrement dit, la fédération devra être pour les Etats une garantie réciproque au point de vue de leur indépendance et de leur sécurité et non une atteinte profonde à leur autonomie intérieure. »

(20) WOOLF. The framework, p. 83. « The recommendations of the proposed Council of Conciliation would serve as suggestions to the powers for a peaceable alteration of the *status quo*. »

buèrent à ce mouvement d'idées. Le régime de violence établi par certaines puissances belligérantes dans les territoires occupés (Russie, Allemagne), les tentatives allemandes de suprématie menaçant l'indépendance des petites nations et certaines théories affichées par les nationalistes allemands ne manquèrent pas de provoquer un mouvement d'idées qui s'est surtout fait sentir en Suisse.

Les sphères nationalistes allemandes proclamèrent, dès le début de la grande guerre, la nécessité pour l'Allemagne de s'entourer des garanties nécessaires pour assurer l'expansion impérialiste de l'Allemagne. Ces garanties « réelles » comme on les a appelées, devaient consister à leur avis dans des annexions de territoires en ne tenant aucun compte de la volonté des populations qui les habitaient (21).

C'est contre cette tendance dans la politique allemande que s'est insurgée l'opinion de la plupart des pacifistes. A côté de projets nettement politiques qui demandaient la réorganisation du monde conformément au principe ethnographique, le mouvement pacifiste a fait sienne l'idée que tout changement de souveraineté doit être conforme à la volonté de la population. Parmi les manifestations les plus marquantes de ces idées, nous signalerons les plus caractéristiques. C'est d'abord « La Conférence des pays neutres relative à la médiation permanente » (Neutral Conference for continuous mediation),

(21) NIPPOLD. Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege, p. 37-40, entre autres la décision du « Zentralvorstand der nationalliberalen Partei » : « Nur eine Hinausschiebung der Landes, und Seegrenzen des deutschen Machtbereiches in Ost und West und in übersee dem deutschen Volke die Notwendigen *realen Garantien* für seine militärische, politische und wirtschaftliche Sicherung schaffen kann ».

tenue pendant les fêtes de Pâques de 1916 à Stockholm et où étaient représentés les pays scandinaves, la Hollande, la Suisse et les Etats-Unis (22). Puis viennent « l'Organisation Centrale pour la paix durable » ayant son siège à la Haye (avril 1915) (23) ; le Bureau International de la Paix (président H. La Fontaine) (24) ; le Congrès International des Femmes (25).

Les mêmes vœux sont exprimés par les conférences des socialistes des pays alliés (celle de Londres du 14 février 1915 par exemple) et des socialistes des pays scandinaves (17-18 janvier 1915).

Ce principe du droit des peuples à disposer librement de leur sort peut être compris de deux façons : D'abord comme le remaniement complet de toutes les frontières et, sous cette forme, il est extrêmement dangereux pour l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats à population mixte. Mais on peut mettre en avant le côté négatif de la question : on interdit tout changement des frontières contraire aux volontés de la population et, sous cette forme, notre principe devient essentiellement conservateur, parce que condamnant toute

(22) BOURNE. *Towards an enduring peace...*, p. 244.

Right of Nations to decide their own fate.

...no transfert of territory should take place without the consent of the population involved, and the nations should have the right to decide their own fate.

(23) Ibidem, p. 247. No annexation or transfert of territory shall be made contrary to the interests and wishes of the population concerned. NIPPOLD, *Die Gestaltung des Völkerrechts*, p. 192. JORDAN STAR. *Annexation, plebiscite* (Recueil de rapports sur les différents points du programme minimum, t. I, p. 7-45).

(24) Ibidem, p. 248.

(25) Ibidem, p. 250. « This international Congress of women affirms that there should be no transference of territory without the consent of the men and women. »

annexion, toute conquête qui ne tient pas compte de la volonté de la population. C'est ce côté négatif que les pacifistes du monde entier s'efforcent à souligner, ainsi qu'en témoigne par exemple ce vœu adopté à « l'Assemblée de Berne pour la discussion sur les relations entre les peuples après la guerre » (19-22 novembre 1917) : « A l'avenir, les transferts forcés de territoires doivent être rejetés » (adopté à l'unanimité après le rapport de Rodolphe von Laun). C'est, dans ces conséquences, la condamnation de toutes les conquêtes (26).

Ces principes étaient surtout développés avec beaucoup de talent par deux Suisses, MM. Nippold et Otlet.

M. Nippold écrit qu'on ne peut abolir la guerre qu'en lui enlevant tous les avantages qu'elle pourrait rapporter (27). M. Otlet, dans sa « Charte Mondiale » (28), insère l'article II suivant : « Il n'y aura ni annexion, ni transfert de territoires contraire aux intérêts et aux vœux de la population. Il n'y aura non plus d'émigration forcée. Ni la conquête, ni le sang versé pour l'occupation, ni la possession antérieure dans l'histoire, ni l'intervention, ni les pénétrations pacifiques, ni les frontières naturelles ne constituent des droits sur des populations ou leurs territoires ».

C'est pour que ce principe, défendu avec tant de vigueur par des pacifistes notoires, reste intact

(26) ALVAREZ. Le droit international de l'avenir, p. 27.
« L'Association Suisse va plus loin encore en disant que le belligérant victorieux dans cette guerre, doit, s'il désire assurer la paix de son pays et de l'humanité, renoncer à toute annexion de territoires. »

(27) NIPPOLD. Die Gestaltung des Völkerrechts, p. 137.

(28) Op. cit., p. 5.

qu'on commence de prêcher l'idée de la garantie réciproque. L'Europe reconstituée sur une nouvelle base, plus conforme aux aspirations des peuples aura besoin de la coopération de toutes les nations pour la défense de leur indépendance et de leur intégrité territoriale et, en premier lieu, pour protéger à cet égard les nouveaux Etats.

« La création d'une Ligue des Nations » — écrit le professeur Tchernoff (29) — semble d'autant plus utile de nos jours, qu'elle seule, suivant l'observation de Lloyd George, peut veiller utilement sur la consolidation des jeunes nations issues de la guerre actuelle. La reconnaissance de ces Etats comme la Pologne et la Bohême, et même la reconnaissance des Etats agrandis par l'effort de tous les alliés, comme c'est le cas de la Roumanie et de la Serbie, est une œuvre collective qui peut être entourée de garanties et des conditions, mettant en jeu l'existence d'une Ligue des Nations ».

Nous voyons donc que l'idée de garantie est étroitement liée dans les plans des pacifistes neutres à l'idée de la libre disposition des peuples. Nous verrons plus loin qu'on peut observer entre elles le même rapport dans les premiers projets de Wilson relatifs à la Société des Nations.

C'est le comité suisse d'études pour la paix durable qui défend le plus énergiquement dans son programme l'idée de la garantie mutuelle entre les membres de la future Société des Nations.

Nous lisons dans le Mémoire de ce comité publié en 1915 (30) : « Il est indispensable avant tout que

(29) TCHERNOFF. Les Nations et la Société des Nations, p.67.

(30) MÉMOIRES SUR LES BASES D'UN TRAITÉ DURABLE, p. 39 et suiv. BOURNE, op. cit., p. 324.

les Etats qui participeront au Congrès se garantissent mutuellement leurs possessions territoriales telles qu'elles auront été fixées par le traité de paix. Les frontières du domaine qui revient à chaque Etat devront être établies une fois pour toutes... Une garantie collective des frontières signée par toutes les puissances pourrait être de grande importance pratique et empêcher les conflits. Il ne faut pas dédaigner le rôle de la prophylaxie dans la vie internationale... De la part de tous les signataires, la garantie des frontières sera au moins la preuve qu'ils veulent sérieusement reconnaître cet état de choses et, le cas échéant, le défendre et le protéger... C'est la protection la plus sûre possible, dans l'état actuel du droit des gens. C'est aussi la seule qui soit admissible tant qu'on ne voudra pas songer à introduire les moyens de contrainte dans le domaine du droit international et à établir un pouvoir exécutif international ». La garantie mutuelle stipulée par tous les Etats participant au Congrès de la paix serait donc le minimum de ce qui devrait être fait pour protéger la sécurité des Etats. Tel est le point de vue du Comité suisse.

Dans l'élaboration de ce programme, ce sont les opinions de M. Nippold qui ont joué le plus grand rôle. M. Nippold est sans doute l'un des premiers parmi les écrivains européens qui aient mis à l'ordre du jour la question de la garantie mutuelle. Dans son livre « La formation du droit international après la guerre » (*Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege*), il développe l'idée qu'il sera nécessaire de constituer tout un système de garanties. « La confiance dans la puissance morale du droit in-

ternational a subi une atteinte tellement profonde que le monde civilisé ne pourra pas s'en relever de sitôt. Il n'est donc que trop compréhensible que la demande de garanties plus réelles d'ordre international se fasse aujourd'hui entendre partout » (31). C'est donc la source commune de tout le mouvement réformateur pendant la guerre mondiale. L'état de possession comme faisant partie de cet ordre international doit être aussi compris dans cette garantie générale, non seulement en ce qui concerne les possessions en Europe, mais aussi par rapport aux colonies d'outre-mer.

A côté de M. Nippold, il y avait d'autres auteurs qui préconisaient comme lui l'idée d'une garantie générale. Nommons parmi eux Elsner (32) qui affirma un des premiers que l'état de possession était une des parties les plus essentielles de l'ordre international (33). Il demandait aussi l'abolition de la neutralité dont le maintien est incompatible avec le traité d'une garantie générale (34). Il convient également

(31) NIPPOLD, op. cit., p. 36. « Der Glaube an die moralische Macht des Völkerrechts hat dadurch einen Stoss erlitten, von dem sich die Kulturwelt nicht so rasch erholen wird und der es begreiflich lässt, dass heute der Ruf nach realeren Garantien für die internationale Rechtsordnung allgemein hörbar geworden ist ».

(32) ELSNER. Jedem das Seine, eine Völkerrechtliche Studie, 1915. NIPPOLD, op. cit., p. 57.

(33) ELSNER, op. cit. « Wenn die Beziehungen der Staaten zu einander auf eine Rechtsordnung gegründet werden sollen, so muss vor allem die Grundlage dieser Beziehungen, die Gebietshoheit des Staates, durch ausdrückliche Satzung als Recht erklärt und unter die wechselseitige Garantie der Staaten gestellt werden ».

(34) ELSNER, Op. cit., p. 12. Der Garantievertrag wandelt die Neutralen aus zum Schweigen verurteilten Zuschauern zu einer mächtigen Phalanx von Verteidigern des Status quo, welche nicht erst an das Schwert zu schlagen braucht, um ein-

de signaler *Johannes Erni* (35), *Otlet* (36) et certains autres auteurs encore, le plus souvent suisses. A côté d'eux il faut mettre *M. La Fontaine*, président du Bureau International de la Paix, qui, quoique ne représentant pas un pays neutre, se rapproche le plus par son activité des auteurs suisses. Dans sa « Grande Solution » (*The Great Solution*), il écrit que l'humanité se trouve en face du dilemme suivant : où la constitution d'un empire qui imposera sa volonté aux autres ou la garantie mutuelle de tous les Etats capables de s'unir pour s'opposer à toutes les tentatives de domination universelle de la part d'une puissance quelconque. C'est la tendance de l'Allemagne à la suprématie, et la défense de la Belgique par l'effort interallié qui ont déterminé *M. La Fontaine*, qui, d'ailleurs, déjà avant la guerre, développait son activité comme pacifiste, à préconiser l'idée de la garantie mutuelle. Dans l'énumération des droits et des devoirs des nations, il prévoit la défense de la sécurité de chaque pays par tous les Etats et proclame que la souveraineté et l'indépendance de tous les Etats (37) doivent être placées sous leur protection collective.

zelen Ruhestörern die Aussichtlosigkeit ihres Beginuens begreiflich zu machen.

(35) JOHANNES ERNI. Die europäische Union, p. 25. ein dauernder Friede kann nur bestehen, wenn eine europäische Union geschlossen wird, in welcher der Besitzstand jedes Staates garantiert ist.

(36) OTLET. Constitution mondiale, p. 59 : Avant tout la sécurité entre peuples et la garantie des droits internationaux : faire régner la justice dans les rapports extérieurs.

(37) LA FONTAINE. *The Great Solution... Rights and duties of States*, p. 14. The States are united in fellowship. They must aid one another and are under the obligation to guarantee their mutual security.

P. 17. The sovereignty, autonomy and independance of states are placed under their collective safeguard.

Ce mouvement en faveur des garanties était le plus prononcé en Suisse. En Hollande et dans les autres pays neutres de notre continent, on s'occupait plutôt de la question des sanctions (Anti-Oorlog Raad).

Les projets allemands. — Pour compléter notre étude, il nous faudra dire quelques mots de l'Allemagne. C'est un fait significatif qu'au début de la guerre, quand on croyait en Allemagne qu'elle aurait le dessus dans la lutte engagée, le mouvement pacifiste n'y avait aucune chance de succès (38). C'est seulement pendant la deuxième moitié de la guerre que les Allemands commencèrent à s'intéresser à la Société des Nations. Il ne faut pas néanmoins passer sous silence que même avant la guerre il y avait en Allemagne des pacifistes convaincus, partisans d'une garantie générale. Mentionnons ici en premier lieu le professeur *Schücking* dont nous avons cité dans un des chapitres précédents les projets développés à propos des Conférences de la Haye. Il prend également la parole pendant la guerre pour défendre l'idée de la garantie collective. Il s'insurge contre l'aggression et préconise l'idée de l'exécution internationale « car la garantie collective seule n'améliorera point l'état de choses actuel, si on ne crée pas d'abord certaines institutions » (39). Il constate qu'une telle entreprise n'est

* (38) Une correspondance très curieuse entre M. Charles W. ELIOT et Jacob H. SCHIFF (*Eliot. The Road towards peace*) est un des plus intéressants documents pour l'état d'esprit des pacifistes allemands au début de la guerre.

(39) SCHÜCKING: *Internationale Rechtsgarantien...*, p. 34. « Auf der Grund der internationalen Kollektivgarantie dieser Normen über die Kriegsverhütung muss der Staat, der sich loyalerweise an das Völkerrecht hält, vor dem Staat geschützt

pas sans précédent dans l'histoire, et c'est à l'ancienne Confédération germanique formée au Congrès de Vienne de 1815 qu'il pense. Beaucoup de plans allemands d'une Société des Nations se sont inspirés de cette Confédération, de même que les exemples de leur histoire constitutionnelle ont exercé une action sur les auteurs américains. C'est aussi sous l'influence de la Confédération germanique que fut conçu le livre allemand consacré à la Société des Nations qui eut, à la fin de la guerre, un grand retentissement. *Erzberger*, dans sa « Ligue des Peuples » s'exprime notamment en ces termes: « Nous avons déjà le projet-type d'une telle Ligue dans différentes confédérations, telles que l'Union de l'Amérique du Nord, la Suisse, l'Empire allemand, dont la constitution garantit à chacun des Etats-membres pleine liberté et indépendance dans les matières de leur vie intérieure, et ne retient aux représentants de l'Etat d'ensemble que la décision des questions qui intéressent cet Etat même dans son entier » (40). Mais le point qui intéressait le plus les auteurs allemands et qu'ils retrouvaient dans l'ancienne constitution germanique, c'était la garantie mutuelle de l'intégrité territoriale, le pacte contre l'agression. C'est pourquoi dans tous les projets allemands d'une Société des

werden, der in frivoler Weise den internationalen Rechtsfrieden bricht. Zu diesem Zweck muss der durch einen solchen Rechtsbruch bedrohte Staat sich an die internationale Behörde im Haag, zweckmässigerweise das internationale Einigungs- und Vermittlungsamt, wenden können, damit von dort sofort Abhilfe geschaffen wird. Mit andern Worten, die Sicherung des internationalen Rechtsfriedens in dem hier vorgeschlagenen Sinne erfordert auch eine internationale Exekution. Denn die blossе Kollektivgarantie für sich allein hilft wiederum nicht, wenn nicht von vornherein institutionelle Vorkehrungen getroffen sind.

(40) ERZBERGER. La ligue des Peuples, p. 81.

Nations la question de la garantie de l'intégrité territoriale jouait un si grand rôle. Je ne chercherai pas à expliquer ici les raisons politiques de ce fait qui, peut-être, ne sont pour rien dans cette attitude des Allemands menacés par la victoire des alliés, mais il me semble qu'à côté des raisons purement politiques on peut trouver des raisons historiques (l'ancienne Confédération germanique) et des considérations juridiques. Les Allemands qui s'occupaient de la question de la Société des Nations étaient, dans la plupart des cas, des bons juristes qui tâchaient d'élever des constructions précises ; or, comme il sera démontré dans la deuxième partie de notre travail, la garantie de l'intégrité territoriale est logiquement nécessaire dans toute Société des Nations.

Dans le projet d'un statut de la Ligue des Peuples, présenté par Erzberger dans son livre, nous trouvons, sous l'article 7 des lois fondamentales, la disposition suivante :

Art. 7. — La Ligue des Peuples garantit à chacun des Etats qui en font partie son intégrité territoriale et la possession de ses colonies (41).

Et dans la partie théorique de son travail, l'auteur développe cette idée de la façon suivante :

« Il est donc d'un intérêt essentiel pour la Ligue des Peuples qu'elle se compose d'Etats autonomes et indépendants à l'intérieur de leurs frontières, tout aussi intangibles dans leurs possessions extérieures dont ils se garantissent mutuellement l'intégrité contre toute atteinte. »

Nous trouverons des dispositions analogues dans d'autres projets allemands d'une Société des

Nations dont les plus marquants sont celui de la Société allemande pour le droit international (42) et celui élaboré par le parti social démocrate (43).

§ 2. *La Question des garanties de paix en Amérique*

Nous avons vu dans quel sens se dirigeaient la politique et la doctrine internationales américaines avant la guerre mondiale. Cette guerre n'a pas manqué d'avoir des répercussions profondes sur le mouvement d'idées en Amérique. Si d'une part elle renforçait le courant tendant à isoler l'Amérique des troubles européens (la politique d'isolement), d'autre part elle entraînait le monde américain par les multiples liens qui unissaient les deux continents à intervenir activement dans le grand conflit et par cela même à prendre une certaine position vis-à-vis des grands problèmes internationaux mis à l'ordre du jour par la guerre.

Les auteurs américains. — Nous tenons à souligner tout d'abord que chez les publicistes américains de même que chez certains publicistes européens la question des sanctions et des garanties de la paix jouait un rôle de premier plan. La violation de la neutralité belge a provoqué chez beaucoup d'auteurs américains le vif désir de garantir l'efficacité des engagements internationaux. La voix éloquente de Roo-

(41) ERZBERGER. Ibidem, p. 217.

(42) FLEISCHMANN. Des Völkerbunds Verfassung..., p. 348. Entwurf einer Verfassung des Völkerbundes (Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht). GRUNDLAGEN, Art. 1. Der Völkerbund will einen auf der sittlichen Macht des Rechtes, der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit aller Staaten beruhenden dauerhaften Frieden sichern und durch gemeinsame Arbeit die Wohlfahrt der Völker sichern.

(43) BOURNE. Op. cit., p. 310.

sevelt, qui était le représentant le plus éminent de cette partie de l'opinion américaine, n'est pas restée isolée en Amérique. Roosevelt (44) qui déjà avant la guerre jouait un grand rôle dans le mouvement pacifiste (prix Nobel) soutient dans son livre cette idée essentielle que la paix peut être assurée seulement par la force et c'est pour cela qu'il préconise l'idée de la formation d'une grande ligue mondiale pour assurer la paix dans la justice grâce à l'action combinée de toutes les forces qui se trouvent à la disposition des nations civilisées (45). Il condamne l'agression des petites et faibles nations par les plus fortes et demande la garantie collective de la sécurité et de l'intégrité territoriale pour tous les Etats membres de la Ligue (46). Roosevelt, dès le lendemain de la guerre, s'insurge contre la notion de neutralité telle qu'elle est adoptée par le droit international et qui permet aux Etats ne prenant pas directement part au conflit de rester indifférents en face de flagrantes violations du droit. La question de la garantie de l'intégrité territoriale des membres de la Ligue de la Paix apparaît chez Roosevelt déjà dans ses projets pacifistes d'avant

(44) Theodore ROOSEVELT. *America and the World War*. New York 1915, comp. surtout chap. II, *The belgian Tragedy*.

(45) ROOSEVELT. *Op. cit.*, p. 80. The Great civilized nations of the world which do possess force, actual or immediately potential, should combine by solemn agreement in a great World League for the *peace of righteousness*, *op. cit.*, p. XIII, p. 15. etc. A peace which left Belgium's wrong unredressed and which did not provide against the recurrence of such wrongs as those from which she has suffered would not be a real peace.

(46) *Op. cit.*, p. 221, in its essence this plan means that there shall be a great international treaty for the peace of righteousness ; that this treaty shall explicitly secure to each nation and except from the operations of any international tribunal such matters as its territorial integrity, honor and vital integrity, and shall guarantee it in the possession of these rights.

guerre, comme celui d'une Ligue de Paix tracé dans le message qu'il fit au moment où on lui attribua le prix Nobel (5 mai 1910). Cette Ligue proposée par Roosevelt devait se baser sur cinq principes fondamentaux dont le premier était : les nations de la Ligue doivent s'obliger mutuellement à respecter le territoire et la souveraineté de toutes les autres (The nations of the League shall mutually agree to respect the territory and sovereignty of each other) (47). Au cours de la guerre, Roosevelt reconnut que son projet d'avant guerre ne suffisait plus, qu'il fallait renforcer le chapitre des sanctions et dresser tout un système de garanties contre les Etats qui voudraient troubler la paix.

Les mêmes idées sont exprimées par l'auteur américain Charles W. ELIOT (48), qui demande la reconnaissance du principe de la « sainteté des contrats » (the sanctity of contracts) et la formation de la ligue des nations libres (league of the free nations), dont le but principal serait de fournir aux petits Etats une garantie contre l'agression (secure the smaller states against attack). Il affirme que toute acquisition par la force du territoire d'un autre Etat est contraire aux institutions démocratiques (49) et condamnée unanimement par l'opinion américaine. Nous trouvons aussi chez Eliot l'influence d'un facteur im-

(47) Randolph BOURNE. *Towards an enduring peace*, p. 161.

(48) *The Road towards peace*, Boston and New York, 1915.

(49) Chapitre VII Why American opinion favors the allies in the great war, p. 86. Comp. aussi l'article de M. ELIOT dans le *New York Times*, July 1915, BOURNE, *Towards an enduring peace*, p. 143. « The firm establishment of several such federations, or the giving of such guarantees by a group of powerful and faith keeping nations ought to be one of the outcomes of the war of 1914-1915. »

portant qui a joué un grand rôle dans la formation de tous les projets pacifistes des auteurs américains, notamment de la Constitution fédérale (50). Il nous est impossible de citer ici toutes les voix américaines en faveur d'une garantie générale. Il est toutefois incontestable que c'est en Amérique que cette question était le plus vivement discutée. La question du désarmement, toujours très populaire en Amérique, était entre autres liée étroitement avec les projets d'une garantie générale. I. A. Hudson, dans son ouvrage : « Vers un gouvernement international » (*Towards an International government*), discute longuement cette question et déclare en concluant que la nouvelle confédération des Etats devrait être organisée de manière à rendre trop dangereuse pour chacune des puissances une agression contre une autre puissance (51). Les mêmes idées sont développées par M. Hamilton Holt (52). La question d'une garantie générale a don-

(50) *Ibid.*, p. 99. We are thoroughly accustomed to the principle of federation, the joining together of distinct independent states in a common union for common purposes.

(51) Cité chez BOURNE. *Towards an enduring peace*, p. 128. But if a treaty of reduction of armaments could be secured by such a guarantee of collective force, it would still find itself confronted by the problem of lawless outsider..., p. 129, a confederation for security against aggression must make to dangerous for one Power to attack another.

(52) GULICK. *The fight for peace*, p. 40. Independent, September 28, 1914. The nations of the League shall mutually agree to respect the territory and sovereignty of each other.

L'auteur pacifiste anglais Norman ANGELL développait également en Amérique une grande activité en faveur de la garantie générale, comp. *The World's Highways*, p. 318. « If the new Congress of Vienna is effective, these conditions will be fulfilled. Any arrangement which includes them would partake of the nature of a league of mutual guarantee of integrity ». Aussi Norman ANGELL, *America and the New World State*, p. 25, « a collective guarantee of each against aggression ». P. 37 « the advantage of the security of each from aggression outweighs the advantage which each has in the possible exercise of aggression, »

né lieu à une discussion extrêmement intéressante. On s'y efforçait notamment de préciser le caractère de cette garantie future. Poussés par le désir de créer des garanties efficaces certains pacifistes américains allaient jusqu'à interdire tous changements dans la vie internationale. La question est entre autres posée ainsi dans une étude parue dans la « *New Republic* » (20 mars et 26 juin 1915) sous le titre « *Le pacifisme et la Ligue de la Paix* » (*Pacifism and the League of peace*). D'après la définition de l'auteur de cet article, la Société des Nations devrait être une société d'assurance mutuelle (*mutual insurance Society*) (53), mais ne point recourir aux moyens que mettaient en œuvre les anciennes alliances impérialistes. Ce serait une fédération extrêmement conservatrice, qui tiendrait ses membres dans une camisole pacifiste très étroite (54). L'auteur demande une limitation sensible de la souveraineté des Etats particuliers, vu que les guerres seraient complètement abolies, mais ce plan serait-il réalisable, si l'humanité était condamnée à vivre dans « *a very strait pacifist jacket* » ? C'est la question que se pose *Arnold J. Toynbee* qui fait remarquer combien il est illusoire de croire que des garanties de ce genre qui arrêteraient le développement de l'humanité pourraient « être efficaces » (55).

(53) Cité chez BOURNE, Op. cit., p. 167 et suiv.

(54) BOURNE. Op. cit., p. 168. The League of Peace would either be the old imperialistic alliance under a distinct name, or else it would be a highly conservative federation which would keep its members in a very strait pacifist jacket.

(55) BOURNE. Op. cit., p. 57 et suiv., p. 60, une comparaison pittoresque : « We might as well expect a baby to « live comfortably ever after » in its swaddling clothes. So it is with the European organism. It is as full of life, as perpetually in transformation, as the individual national molecule of which it is woven... »

Les nouvelles garanties d'après guerre doivent prévoir l'adaptation continue aux changements susceptibles de se produire, elles doivent surtout prévoir les changements éventuels dans la composition ethnographique de la population et l'accroissement de celle-ci (*The new form of guarantee must provide for national growth*). L'organisme européen se trouve dans un état de transformation continuelle et des formes rigides de garantie ne serviraient à rien. L'auteur propose de limiter la garantie de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale à certains Etats dont la cause ne peut soulever aucun doute (par exemple, les trois Etats scandinaves, la Pologne), la garantie de certains droits économiques concernant l'accès à la mer (l'Allemagne à Trieste, la Pologne à Dantzig). Les idées développées par M. Toynbee sont une réaction contre les exagérations de certains pacifistes américains qui s'imaginaient qu'il serait possible après la guerre de décréter l'abolition des guerres et d'instituer un gouvernement international assez fort pour tenir tous les Etats dans « a very strait pacifist jacket ».

Parmi les auteurs demandant le renforcement des sanctions, nous devons placer aussi M. Elihu Root (56), qui réclame la protection de l'indépendance des nations, de l'inviolabilité de leurs territoires,

(56) *The outlook for international law*, Amer. Journ. of int. law 1916, p. 9. Whereever in the world the laws which should protect the independence of nations, the inviolability of their territory, the lives and the property of their citizens, are violated, all other nations have a right to protest against the breaking down of the law. Comp. aussi ALVAREZ. *Le droit international de l'avenir*, p. 44. Comp. aussi NORMAN ANGELL, *AMERICA AND THE NEW WORLD STATE*, Il y combat la politique d'isolement des Etats-Unis. « America is to take her natural position as the initiator and leader in this world ».

etc. Il s'insurge comme Roosevelt contre la notion de neutralité et affirme que chaque nation doit avoir le droit d'intervenir en cas de violation du droit international par une autre nation.

Aux Etats-Unis, comme en Angleterre, l'activité des associations pacifistes joue un grand rôle dans le mouvement pacifiste. Trois associations se sont particulièrement distinguées pendant la guerre dans le mouvement en faveur de la Société des Nations. Ce furent notamment : 1° La « New York Peace Society » qui publia « cinq conditions d'une paix durable », dont la deuxième concernait la garantie des frontières établies par le traité de paix (57). 2° La « *League of free Nations Association* » qui dans son programme précise de la façon suivante le but de la Société des Nations : sécurité et protection de l'existence des nations assurées par la force unie de la communauté des Etats (58). 3° Enfin la « *League to enforce peace* », la plus puissante et qui a exercé la plus grande influence sur le travail positif de la Conférence de la paix. Cette association s'est ébauchée en Amérique au début de l'année 1915 et s'est définitivement constituée le 17 juin 1915, à Philadelphie, sous les auspices « non d'un pacifiste résigné comme Bryan, ni

(57) BOURNE, op. cit., p. 270. New York Peace Society, five conditions of a permanent peace... 2. A treaty which shall not only arrange the boundaries of the States and their colonies, but also *guarantee the territories* so established against attack either from within or without the league.

(58) LEAGUE OF FREE NATIONS ASSOCIATION, Statement of principles, November 27th 1918, New York. INTERNATIONAL CONCILIATION. January 1919, n° 134 Synopsis of plans for international organization by Charles H. Levermore (Advocate of peace, July 1919, LXXXI n° 7).

The fundamental principle underlying the League of Nations is that the security and rights of each member shall rest upon the strength of the whole League.

d'un pacifiste belliqueux comme Roosevelt, mais d'un pacifiste modéré, le président Taft » (59). La « *League to enforce peace* » établissait dans son programme qu'il faut créer une ligue des nations qui « usera de tout son pouvoir pour amener tout membre de la Ligue qui voudrait engager la lutte contre un autre de ses membres à soumettre le conflit à la suite duquel il a l'intention de prendre les armes à une procédure de règlement pacifique avant d'engager les hostilités ». « Le titre même de la Ligue indique qu'au besoin on ne pourra pas hésiter à employer la pression de la force pour maintenir les relations pacifiques, mais on ne se flatte pas de supprimer la guerre, on ne veut même pas ôter aux Etats le pouvoir de la faire : on veut seulement obtenir d'eux, au besoin par la force, qu'ils discutent publiquement leurs prétentions et recourent à la conciliation avant d'en venir aux armes » (60). Nous voyons que le programme de la « *League to enforce peace* » s'efforçait de restreindre le moins possible la souveraineté des Etats ; il faisait cependant un grand pas en avant, et nous nous en rendons compte en comparant ses idées avec l'état de choses d'avant guerre, « réunion des conférences, arbitrage obligatoire pour les questions susceptibles d'une solution juridique... le recours devant le Conseil obligatoire en tant que procédure » (61). Evidemment les garanties préconisées par ce programme étaient indirectes ; on comptait surtout sur l'influence du

(59) Programme et discours prononcés à la séance d'ouverture dans la brochure *Ligue pour imposer la paix*, William Howard Taft Président, New York (1915 ?).

(60) SCELLE. Le pacte des Nations, p. 233.

(61) LALOUER. Les conceptions politiques..., p. 156.

temps qui devait s'écouler avant que les recommandations du Conseil ou les jugements de la cour arbitrale ne fussent prononcés (62). « C'est l'application du moratorium, si cher aux pacifistes anglosaxons » (63) dont nous nous sommes occupés plus longuement en analysant les projets anglais de la Société des Nations. La garantie de la future Société des Nations concernerait seulement des cas bien déterminés et limités et préserverait uniquement contre « l'agression » telle que la concevait la « League to enforce peace », c'est-à-dire contre toute attaque qu'un membre quelconque de la Société dirigerait contre un autre sans s'être soumis à la procédure indiquée ci-dessus. C'était sans doute un programme beaucoup plus timide que celui, par exemple, qui fut proposé par Wilson à la fin de la guerre, mais il n'y avait pas néanmoins opposition entre les deux systèmes. Celui de Wilson était le développement logique du programme de la « League to enforce peace ». Cette association préconisait la nécessité, dans certains cas, du pouvoir coercitif dans les rapports entre les nations, ce qui était la reconnaissance d'un principe complètement nouveau dans la vie internationale (64). Une fois ce principe admis, il devenait plus facile d'aller plus loin et de stipuler des garanties directes de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale des Etats, membres de la nouvelle association. La « League to enforce peace » a donc frayé le chemin à Wilson. A mesure que le

(62) Analyse détaillée du programme dans le discours de M. A. Lawrence Lowell, 27 mai 1916, Ligue pour imposer la paix.

(63) LALOUEL. *Ibidem*, p. 157.

(64) X.X. LA PROCHAINE SOCIÉTÉ DES NATIONS, p. 281.

programme de Wilson se précise, la « League to enforce peace » accentue davantage cet élément d'un pouvoir coercitif dans le fonctionnement de la future Société des Nations (65). Le mouvement en faveur de la ratification du Pacte de Paris, sans réserves ni amendements, ce mouvement développé avec tant d'activité aux Etats-Unis par la « League to enforce peace » prouve le mieux qu'il n'y avait pas d'opposition fondamentale, comme certains auteurs l'ont prétendu, entre les principes proclamés par la « League to enforce peace » et ceux énoncés par Wilson et reproduits entre autres dans l'article X du Pacte (66).

On ne doit pas également passer sous silence l'action de l'Institut américain de droit international qui approuve à sa séance du 7 janvier 1916 « la Déclaration des Droits et Devoirs des Nations », dont le point I nous intéresse tout particulièrement :

1) Toute nation a le droit d'exister, de protéger et de conserver son existence, mais ce droit n'implique pas le pouvoir, et ne justifie pas le fait, par un Etat de commettre, pour se protéger ou conser-

(65) TAFT papers on League of Nations, article « The obligations of victory, november 9, 1918, p. 150 ». Any practical League of Nations will require the United States to maintain a potential military force sufficient to comply promptly with its obligations to contribute to an international army, whenever called upon for League purposes.

...We know that the real hope of reducing armament and keeping it down is the maintenance of a League which shall insure justice and apply in its aid the major force of the world ».

(66) Resolution adopted at the meeting of the Executive Committee of the League to enforce peace in New York City, on July 31, 1919 (Société des Nations, n° 20, p. 631), in favour of unconditional ratification, opposed to any amendments or reservations.

ver son existence, des actes injustes contre d'innocents Etats qui ne font aucun mal (67).

Les projets déposés au cours des séances de l'Institut allaient même plus loin que la reconnaissance et la proclamation de certains droits fondamentaux des Etats. Ainsi l'association nationale du Chili présenta la proposition « de garantie réciproque de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats de l'Amérique contre les agressions des Etats des autres continents ». Des propositions analogues ont été présentées par les délégations du Cuba et de la Bolivie (68).

A la deuxième session de l'Institut, tenue à la Havane (22-27 janvier 1917), on a adopté aussi toute une série de recommandations analogues. « Ces recommandations — a remarqué M. Charles Dupuis — n'ont d'autre ambition que de développer une organisation internationale déjà existante, que d'élargir des cadres déjà éprouvés ou tout au moins déjà esquissés et reconnus. Elles ménagent les susceptibilités des souverainetés ombrageuses en leur laissant toute liberté... Elles s'abstiennent d'imposer ou même de proposer la contrainte pour assurer l'exécution des avis donnés ou des sentences rendues

(67) ALVAREZ. Le droit international de l'avenir, p. 49, ELIHU ROOT, The declaration of the rights and duties of nations adopted by the american institute of international law (Am. J. of. Int. law, 1916, p. 211-221), p. 216 « The representatives of all the american countries affirm the old basis of international right upon which depends the life, the independence and the legal equality of small states and the laws which protect them against the arbitrary power of the strong. Comp. NIPPOLD, Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkrieg, p. 181.

(68) ALVAREZ, Ibidem, p. 57.

sur les différends entre Etats » (69). A cause de cette prudence — nous ne pouvons pourtant pas oublier que c'était au moment où on proclamait hautement la faillite du droit international — à cause de cette prudence poussée à l'extrême, il est permis de considérer les manifestations de l'Institut comme le programme-minimum de l'opinion américaine. On y a proclamé pourtant l'existence de toute une série de droits totalement méconnus pendant la guerre mondiale. Au cours des débats de l'Institut, on aborda en outre toute une série de projets qui allaient beaucoup plus loin que les déclarations publiques de l'Institut. Je tiens à attirer ici l'attention sur « le projet relatif aux droits fondamentaux du continent ou du monde américain » (70). Le questionnaire rédigé par le Secrétaire Général M. Alvarez et envoyé aux sociétés nationales contenait entre autres les points suivants :

« a) Les républiques américaines doivent-elles proclamer à la base de leur organisation internationale dans leurs rapports avec les Etats des autres continents, l'intégrité territoriale des pays faisant partie du continent ou monde américain ? »

« b) Et dans l'affirmative, doivent-elles se déclarer solidairement tenues à maintenir ces principes ? »

Ainsi nous pouvons constater que même à cette

(69) DUPUIS, La deuxième session de l'Institut américain de droit international (déc. 1918, *Revue des Sciences politiques*), p. 370. TRYON, *An american idea...*, p. 123. The American Institute of International law in its recommendations of Habana proposed a plan that was founded upon the historic idea, the development of the Hague Conferences without the sanction of force.

(70) Institut américain de droit international, 22-27 janvier 1917, *Acte final de la session de la Havane*, p. 7.

assemblée, dont les manifestations étaient inspirées par la plus haute prudence, la question des garanties, il est vrai bornée seulement aux Etats américains, était vivement discutée. Ainsi, la question des garanties, était à l'ordre du jour en Amérique pendant toute la durée de la guerre mondiale. Mais il est peu probable qu'elle eût pu trouver place dans les traités liquidant cette guerre si Wilson n'était pas devenu le plus grand défenseur de l'idée de garantie. C'est donc au programme de Wilson relatif à la réorganisation de la communauté internationale qu'il nous fait nous adresser maintenant.

§ 3. *Les Projets de Wilson
relatifs à la Société des Nations*

L'influence de Wilson sur la rédaction du pacte est un fait bien connu. Une divergence d'opinions existe cependant sur le point de savoir s'il n'était que l'interprète de l'opinion américaine ou si son œuvre était entièrement personnelle. Si la majorité, dans son pays, lui a donné tort dans la période qui suivit la signature du Traité de paix, il est cependant assez facile de démontrer qu'il s'est, en réalité, borné à tirer des conceptions américaines de droit international toutes les conclusions logiques et qu'au point de vue théorique, il est impossible de trouver un désaccord entre lui et les systèmes juridiques américains, tels que nous venons de les expliquer ici (71). Toute la philosophie sociale de Wilson est imbue des principes de la « Declaration of Independence », des ouvrages de Hamilton, des discours de

(71) TEMPERLEY. A history of the Peace Conference, p. 174 et suiv. American origin of President Wilson's political philosophy.

Jefferson (72). Mais il élargit les horizons de la pensée politique. Ce que ses prédécesseurs n'appliquaient qu'aux autres Etats américains, il veut l'appliquer à tous les Etats, à tous les continents. Ce n'est que peu à peu que cette évolution se produit dans sa pensée sous la poussée des événements mondiaux. Une partie de l'opinion américaine, celle qui demande le renforcement des sanctions et l'établissement des garanties efficaces, l'y pousse dès le début de la guerre. Sa haute responsabilité lui impose cependant de grandes réserves. Mais, au fond, il est depuis longtemps partisan de l'idée de la Société des Nations (73).

Cette doctrine américaine est développée chez Wilson et mise par lui en application, et c'est là le

(72) ALVAREZ, dans son rapport concernant l'étude critique du pacte de la Société des Nations, p. 66, est d'un avis différent : « Dans ce pacte ont triomphé aussi les idées du Président Wilson, mais ce n'était malheureusement que ses idées personnelles, et non celles du peuple américain ». Par contre TCHERNOFF, dans : *Les Nations et la Société des Nations*, cherche les origines des idées de la Société des Nations dans les sources mêmes de la pensée politique anglo-saxonne. Comp. aussi XXX : *La prochaine Société des Nations*, chapitre intitulé : « Les origines américaines de la Société des Nations ». BAKER, *Woodrow Wilson and World settlement*, p. 214.

Il serait intéressant de relever aussi jusqu'à quel point la Constitution des Etats-Unis a influé sur les idées de Wilson comp. BAKER, *op.cit.*, p. 221... « he draw his inspirations straight from the fundamental American documents, as the article of Confederation in which (Article III) the colonies bind themselves « to assist each other against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them » and as in the Constitution (Article IV, section 4) « The United States shall guarantee to every state in this union a republican form of government, and shall protect each of them against invasion ».

(73) Roger METTETAL. *La neutralité et la Société des Nations*, p. 15, cite des passages curieux de l'ouvrage de Wilson, « l'Etat », où ce dernier indique la Suisse comme l'idéal de la Société des Nations future.

grand service qu'il a rendu à l'humanité (74). Pour mieux comprendre les projets de Wilson de la Société des Nations, il convient d'abord de rappeler des principes sur lesquels ils reposent. Ces principes sont les suivants : l'égalité des Etats, le régime du droit, la force au service de la Société des Nations, la permanence du statut mondial établi par le Traité de paix issu du consentement général. Cette doctrine se précise et se développe au cours des événements. Le Président Wilson tâche d'abord de l'appliquer au continent américain ; dans ses discours de la première période de la guerre, il aime à souligner la différence entre les deux continents, il attire l'attention sur la différence des principes qui régissent ces continents. Il affirme la répugnance des Américains devant les conquêtes, et comment ne trouverions-nous pas un écho de la déclaration citée plus haut et élaborée à la Conférence des Etats américains (11 déc. 1847-1^{er} mars 1848) dans le discours prononcé par Wilson au déjeuner de l'Association de la presse à New York, le 20 avril 1915 : « Les Etats-Unis n'ont reçu aucune impulsion définie par le facteur ethnographique. Ils n'ont derrière eux aucune histoire qui concentrerait toutes leurs énergies, toutes leurs ambitions dans un sens particulier. Nous ne réclamons à personne un pied de territoire » (75). De même dans le discours annuel du Congrès, le 7 décembre 1915 : « Les grandes démocraties ne sont

(74) SCELLE. Le pacte des Nations, p. 235, « Ce que M. Wilson apporta de nouveau à la conception américaine, c'est une construction d'ensemble, d'ailleurs surtout théorique, les principes sur lesquels elle doit être fondée.

(75) WILSON (tr. Roustan) Messages, discours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale, p. 22.

pas belliqueuses... Conquête et domination ne font point partie de leur programme, ne s'accordent pas avec leurs principes ». C'est aussi dans cette première période (le 6 janvier 1916), qu'il soumit au Congrès scientifique panaméricain de Washington le projet d'un pacte de garantie mutuelle entre les Etats américains. Il y proposait « l'union pour garantir à chaque Etat américain l'indépendance politique complète et l'intégrité territoriale » (76). Au cours de 1916, la pensée de Wilson fait un pas en avant. C'est cette année qu'il se déclare partisan de l'idée de la Société des Nations et développe les principes sur lesquels doit reposer, d'après lui, toute la vie internationale. Il dit dans son discours prononcé à la première assemblée annuelle de la Ligue pour imposer la Paix, à Washington, le 27 mai 1916 : « Toutes les nations de l'univers doivent instituer une sorte de ligue pour obtenir que le droit prévale contre toute sorte d'agression égoïste, pour éviter qu'une alliance se dresse contre une autre alliance, une entente contre une autre entente, car il faut un accord universel en vue d'un objet cher à tous, et

(76) TEMPERLEY, *A history of the Peace Conference* p.176 « It is impossible to read these words without seeing an anticipation of the League of Nations. ALVAREZ, *Le droit international de l'avenir*, p. 87, l'article 1 du projet Wilson : « Les hautes parties contractantes conviennent de s'unir pour la garantie commune et réciproque de l'intégrité territoriale sous la forme républicaine du gouvernement. » Wilson lui-même a donné un très beau commentaire de sa politique panaméricaine dans un discours prononcé devant un groupe de journalistes mexicains, le 9 juin 1918 (*Wilson-Roustan*, p. 283). Il y reconnaît que l'accord panaméricain ne devait être qu'une introduction à un accord mondial... « Je vous avoue que j'étais impatient de voir les peuples des deux Amériques montrer la voie à suivre au reste du monde pour fonder la paix ». BAKER, *op.*, p. 221 « panamerican plan for assuring peace in the Western Hemisphere ».

cet objet se définit essentiellement, le respect absolu des droits des peuples et de l'humanité ». Et ensuite : « les petits Etats de l'univers ont droit au même respect de leur indépendance et de leur intégrité territoriale que les grandes et puissantes nations » (77)... « Il faut créer une association qui garantisse intégrité territoriale et indépendance politique »... « la force ne sera plus au service des ambitions politiques ou des égoïsmes en conflit, mais au service de l'ordre universel, de la justice universelle, de la paix universelle ». Depuis ce moment, Wilson précise de plus en plus la question des sanctions et des garanties. Au printemps 1916, il hésitait encore beaucoup à admettre l'emploi de la force pour repousser les agressions (78). Ce n'était cependant que la conséquence logique du système international développé par lui. Sans l'emploi de la force, la garantie « de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique » serait devenue complètement illusoire. Nous en trouvons l'aveu chez l'adversaire le plus acharné du système de Wilson, M. Lansing (79). Depuis ce moment, cette garantie devient le point central du système préconisé par Wilson. Ce n'est que grâce à elle que pourront être assurés

(77) WILSON (H. Roustan). Messages, p. 81, 82, 83. TAFT : Papers on League of Nations, p. 170, souligne le fait que Wilson a mis en avant « a virtual guarantee of territorial integrity and political independence ».

(78) LANSING. The peace negotiations, p. 34 « uncertainty in which he was in the spring of 1916 as to functions and powers of the international organization to maintain peace which he then advocated ». Comp. la lettre de M. Lansing, 25 mai 1916, où il se déclare nettement hostile à l'emploi de la force pour le maintien de la paix et proteste contre la garantie, que, comme il le dit plus loin, Wilson « intended to make the central feature of the League of Nations », p. 39, 45.

dans le monde des autres grands principes sur lesquels sera fondée la nouvelle vie internationale.

Nous en trouvons surtout la preuve dans un grand discours prononcé par Wilson, le 22 janvier 1917 (80), au Sénat, sur les conditions essentielles d'une paix durable. En ce qui concerne l'égalité des nations d'abord : « les garanties échangées ne doivent ni reconnaître, ni consacrer une différence entre grandes et petites nations, entre celles qui sont puissantes et celles qui sont faibles ». La question des garanties est liée dans ce discours à une autre question, notamment à ce qui fut appelé ensuite « le droit des nations de disposer librement de leur sort ». « Aucune paix ne peut durer, ou ne devrait durer, qui ne reconnaisse ou n'accepte le principe que les gouvernements reçoivent tous leurs justes pouvoirs du consentement des peuples gouvernés ». Cette garantie préconisée par Wilson devait donc assurer le maintien de ce principe qui sera appliqué à la réorganisation du monde : « Les hommes de tous les pays conviennent qu'il devrait y avoir une Pologne unie, indépendante et autonome, et que désormais devraient être inviolablement garantis la vie, le culte et le développement industriel et social de tous les peuples qui ont vécu jusqu'ici sous la domination de gouvernements attachés à une foi et à des desseins contraires aux leurs propres ». Nous voyons donc que dès le début la question de la garantie de la paix sera liée chez Wilson à la question du remaniement

(79) LANSING. Ibidem, p. 35 : The President was entirely logical in this attitude. A guarantee against physical aggression would be practically worthless if it did not rest on an agreement to protect with force.

(80) WILSON (Roustan). Messages, p. 106.

préalable des frontières, conformément au principe d'après lequel les nations doivent disposer librement de leur sort (81). C'est une idée fondamentale dont nous verrons les traces dans les premiers projets de Wilson de la Société des Nations. Wilson ne veut donc pas maintenir la paix à tout prix, stabiliser le statu quo malgré toutes les injustices qu'il peut renfermer et c'est là la différence essentielle entre lui et les pacifistes d'avant guerre. Il affirme qu'il ne s'éloigne pas de la tradition américaine, il soutient la thèse qu'il ne s'agit pour lui que d'élargir les cadres de la doctrine de Monroe, d'en faire une doctrine mondiale. Nous avons démontré plus haut la possibilité de cette interprétation : de doctrine nord-américaine, la doctrine de Monroe est devenue une doctrine panaméricaine pour se transformer chez Wilson en une doctrine mondiale. « Je propose, en somme, que les nations adoptent, d'un commun accord, la doctrine du Président Monroe comme doctrine mondiale ; qu'aucune nation ne cherche à imposer sa domination à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même son propre régime et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé et effrayé, le petit aussi bien que le grand et puissant » (82).

(81) Comp. discours de Wilson au Congrès, 11 février 1918, *ibidem*, p. 249 « La libre disposition de soi-même » n'est pas une simple phrase. C'est un principe d'action impératif. Toutes les nations engagées dans cette guerre doivent régler ensemble toutes les questions qu'elle a posées, parce que nous recherchons une paix telle que nous puissions tous nous unir pour la garantir et la défendre... »

(82) Comp. Wilson Georges Grafton. *The Monroe doctrine after the war* (League of Nations, vol. 1, n° 5, June 1918), p. 253-4.

En signalant l'entrée des Etats-Unis dans la guerre (2 avril 1917), Wilson souligna entre les buts de celle-ci « la paix et la sécurité de toutes les nations » (peace and safety) (83) et les Etats-Unis s'obligèrent ainsi à défendre ce programme à la conférence de la paix.

La question de la garantie domine toutes les autres dans les célèbres quatorze points de Wilson énoncés dans le discours du 8 janvier 1918 (84). Nous y trouvons d'abord l'article 14 consacré à la future Société des Nations, organisation créée essentiellement pour le maintien de cette garantie. C'est l'idée, et presque les expressions du futur article X :

« Il faut qu'une association soit formée entre les nations, en vertu de conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale » (85).

(83) TAFT PAPERS ON LEAGUE OF NATIONS... p. 172 et suiv. Wilson signaled the entry of the United States into the war by his message of April 2, 1917, in which he said we were to fight « for a universal dominion of right by such concept of free peoples as shall bring peace and safety to all nations and make this world itself at last free »... « By this the United States would bind itself to preserve by arms the boundaries and independence of Poland, of the Balkans, of the Czecho-Slavs and the new republics to be born of this treaty, as Great Britain did those of Belgium ».

(84) WILSON (Roustan), p. 235.

(85) On peut trouver l'analyse de l'article quatorze dans le livre de FAYLE. The fourteenth Point 1919. Voir les conséquences qu'il tire des principes proclamés dans cet article (surtout p. 132) : « In the first place, it is obvious, as has already been said, that some kind of international guarantee will be necessary for the territorial and political independence ... The satisfactory character of these guarantees and the stability of the new states will be a matter of interests not only to those states themselves and to the belligerents, but to the world large, and in the supervision of whatever arran-

Nous voyons de même dans l'article 4 consacré au désarmement :

« Echange de garanties efficaces pour que les armements de chaque nation soient réduits au minimum compatible avec la sécurité intérieure. »

La nécessité de fournir une garantie efficace à un nouvel ordre de choses a trouvé son expression dans les articles 11 et 13 consacrés à la Roumanie, à la Serbie, au Monténégro et à la Pologne où on promet à ces peuples des garanties internationales de leur indépendance économique et politique ainsi que de leur intégrité territoriale (86).

Que Wilson a voulu qu'on n'omette nulle part la garantie de l'intégrité et de l'indépendance politique et économique, nous en pouvons trouver la preuve dans les curieux détails révélés par *M. Baker* dans l'ouvrage si bien documenté qu'il lui a consacré. Quand la commission d'enquête (Committee of Inquiry) instituée par le président pour étudier les questions de la paix future présenta son rapport sur la Pologne où elle demandait le rétablissement d'un

gements may be made the Council of the League should and must play a dominant part ». *HILL*, *Present Problems in Foreign Policy* p. 245, « It was first suggested in the fourteenth rubric of the compromise peace proposed by the President of the United States, who foreshadowed such a « mutual Guarantee » as one of the bases of the « general association » in which the Central Powers were intended also to have a place.

(86) *TEMPERLEY*, *A history of the peace conference* I, p. 193, art. 13. Poland to include indisputably Polish population and to have free and secure access to sea and to have her independence and integrity *guaranteed* by international covenant. *M. Temperley* fait une remarque judicieuse « these were only special extensions of the universal territorial guarantee implicit in the League of Nations ». La liaison entre les idées exprimées par Wilson et le futur article X est bien soulignée chez *SCHÜCKING-WEHBERG*, *Die Satzung des Völkerbundes*, p. 12 et suiv.

Etat polonais indépendant, Wilson y ajouta la disposition suivante : « Un Etat polonais indépendant doit être rétabli, dont l'indépendance politique et économique ainsi que l'intégrité territoriale doivent être garanties par un pacte international » (87). C'est ainsi que la garantie expresse de l'intégrité du territoire polonais a été promise formellement dans le treizième des quatorze points de Wilson.

Dans tous les autres discours prononcés par Wilson en 1918, la question de la garantie prime toutes les autres et c'est le but suprême de la nouvelle organisation des Nations. Ainsi le 9 juin 1918 (88) : « Nous agissons ainsi, afin que le monde n'ait plus jamais à redouter à l'avenir ce qui, justement, menace les nations : l'inique et égoïste agression d'une autre nation ». « L'ensemble de la famille des nations devra garantir à chacune qu'aucune autre ne violera son indépendance politique ou son intégrité territoriale. Telle est la base, la seule et unique base concevable de la paix future du monde... La paix ne peut résulter que de la confiance. Si vous

(87) BAKER, *op. cit.*, p. 110. Comp. aussi le discours prononcé par le président Wilson à son retour d'Europe devant les autorités et les citoyens de Boston, le 24 février 1919 (Wilson-Roustan, *ibidem*, p. 467)... « Et songez à tous ces peuples que nous abandonnerions à leur destinée incertaine. Vous représentez-vous combien de nations nouvelles vont être édifiées en face des anciennes et puissantes nations de l'Europe et resteraient seules, sans aucun ami, si nous les abandonnions ? N'êtes-vous pas, comme moi, acquis à la cause des Polonais ? Allez-vous ressusciter la Pologne et la laisser dans une sorte d'enfance, sans expérience, sans organisation, au milieu d'un cercle d'armées hostiles ?

...Les accords qui constitueront la présente paix ne dureront pas une génération s'ils ne sont garantis par les forces unies du monde civilisé ».

(88) WILSON (Roustan), *ibid.*, p. 283.

parvenez à créer la confiance, alors vous avez créé les conditions d'une paix durable. »

Après avoir tracé son programme général de la réorganisation politique de l'Europe, Wilson, avec ses collaborateurs, s'occupe des questions particulières liées directement à la future Société des Nations dont il a formulé le but principal dans l'article 14 de son message du 8 janvier.

C'est ainsi que nous abordons la question des premiers projets officiels de la Société des Nations qui ont influé directement sur le Pacte de Paris.

Nous savons que le premier projet officiel élaboré le 29 mars 1918 par une Commission anglaise présidée par le baron *Phillimore* a été envoyé aussi au Président des Etats-Unis (89). Ce projet correspondait dans ses grandes lignes, au programme de la « League to enforce peace », surtout en ce qui concerne la matière des sanctions. Relativement à la garantie, il stipulait dans son article XV (90) que chacun des Etats « alliés » (on a conservé ce qualificatif) pouvait se porter au secours de tout Etat allié qui serait attaqué par un autre avant que la Conférence eût rendu sa sentence ou fait un rapport ou bien dans le cas où l'Etat attaqué s'était soumis aux décisions du tribunal ou aux recommandations de la Conférence.

Ce projet qui correspondait à l'opinion des cer-

(89) BAKER, Woodrow Wilson I, p. 216 et suiv. III, p. 67-78.

(90) BAKER, Ibidem, III, p. 78, Art. XV, If the allied states shall be attacked by the other state before an award or an report of the Conference is made, or notwithstanding the compliance of the Allied State with the award of the recommendation (if any) made by the Conference in its report, any of the Allied States may come to its assistance.

cles gouvernementaux du continent européen ne pouvait satisfaire Wilson ; il ne garantissait que les décisions du tribunal arbitral et, en outre, d'une façon peu satisfaisante, alors que Wilson voulait la garantie des droits fondamentaux de l'Etat (l'intégrité territoriale et l'indépendance politique et économique). C'est le premier projet américain (projet du Colonel House) qui résume ses idées sur la réorganisation du monde. L'article XX de ce projet élaboré au mois de juin 1918 (91), devient le véritable prédécesseur de l'article X du pacte.

Cet article XX unissait les deux questions, les plus essentielles du programme Wilson : celle de la définition des frontières conformément aux volontés des habitants et celle des garanties en cas d'attaque de la part d'un des Etats. Mais le colonel House attribue dans l'article XX, plus d'importance au premier principe qu'au second. L'intégrité territoriale n'est garantie que contre les tentatives belliqueuses d'un Etat particulier, mais elle n'existe pas par rapport à toute la communauté des nations qui peut d'un jour à l'autre changer des frontières par une décision des 3/4 des voix de ses représentants.

L'intérêt de la paix générale et du bonheur du

(91) BAKER. Op. cit., I, p. 219 et suiv., III, p. 79-88, Article XX du projet House : « The contracting Powers unite in several guarantees to each other of their territorial integrity and political independence, subject, however, to such territorial modifications, if any as may become necessary in the future by reason of changes in present racial conditions and aspirations pursuant to the principle of self-determination and as shall also be regarded by three fourths of delegates as necessary and proper for the welfare of the peoples concerned : recognizing also that all territorial changes involve equitable compensation and that the peace of the world is superior in importance and interest to questions of boundary ».

monde est placé au-dessus des questions territoriales des Etats particuliers. Cette sorte de garantie qu'on a appelée « une garantie souple » (flexible guarantee) était donc loin de préserver le monde de remaniements ultérieurs et de donner aux Etats une sécurité absolue. L'évolution future de l'humanité, les changements dans les conditions sociales et ethnographiques prépareraient le terrain pour les révisions les plus étendues des possessions territoriales.

L'auteur du projet (92) donne, entre autres, un exemple frappant de l'application éventuelle des principes contenus dans son article XX. « On peut supposer, par exemple » dit-il « que le Canada voudrait un jour faire partie des Etats-Unis. De même, il est possible que le Chihuahua, le Coahuila ou la Basse Californie désireront nous appartenir, avec le consentement de leur métropole ». Il est facile de s'imaginer quel libre cours aux intrigues de toutes sortes auraient attendu les Etats aux populations hétérogènes qui n'avaient pas éprouvé jusque là le besoin de se séparer de leurs métropoles, mais qui auraient reçu ainsi un encouragement vigoureux à toute action séparatiste (93). La pensée de Wilson qui partait de l'idée de garantie, de sécurité et du maintien de la paix aboutissait, dans le premier projet House, à des résultats contraires au but qu'elle vi-

(92) BAKER. *Op. cit.*, p. 81.

(93) HOUSE-SEYMOUR, p. 410, à propos du projet Wilson et du projet anglais du 20 janvier : « Any such idea always seemed to me impossible ; it would invite perpetual agitation for boundary changes all over the world, particularly along frontiers where a jumble of peoples of different religions and of different economic interests make impossible any final impartial judgement as to a boundary theoretically correct. »

sait, et tout cela à cause de la liaison trop étroite entre la question de la garantie et celle de la libre disposition des nations d'elles-mêmes. Il importe cependant de souligner ce point essentiel que, d'après ce projet, les Etats seraient soustraits aux violences des Etats plus puissants et que la force serait désormais à la seule disposition de la collectivité.

Après le projet House, vient au mois de juillet 1918 le *premier projet* de la Société des Nations émanant de *Wilson* lui-même (*Wilson first draft*) (94), dont l'article III correspond à peu près, sauf quelques changements de mots insignifiants, à l'article XX du projet House. Nous retrouvons le même article III dans le *second projet Wilson*, qui était le premier projet imprimé et qui fut distribué aux membres de la Conférence de la Paix (95) (10 janvier 1919). Entre son premier et son second projet, Wilson, était obligé de défendre l'article III, qui devenait la clef de voûte de la reconstruction mondiale, contre ses plus proches collaborateurs. C'est chez M. Lansing, son secrétaire d'Etat, qu'il a trouvé le plus d'opposition. M. Lansing (96) n'admettait que la « garantie négative », c'est-à-dire sans emploi de mesures coercitives contre l'Etat violent le pacte (97). Mais il reconnaissait lui-même que

(94) BAKER. Op. cit., v. I, p. 223, v. III, p. 88-94, H. WILSON-HARRIS, *Peace in making*, p. 161-2. TEMPERLEY, *A history of the peace conference*, III, p. 56.

(95) BAKER. Op. cit., v. III, p. 100-111.

(96) BAKER. Op. cit., v. I, p. 228. LANSING, *The peace negotiations*, p. 52.

(97) Le mémorandum de Lansing du 20 décembre 1918 (LANSING, *The Peace Negotiations*, p. 52). « Viewed from the standpoints of legality and expediency it would seem necessary to find some other method than coercion in enforcing an international guarantee, or else to find some substitute

la garantie, sans l'emploi de la force, serait devenue complètement illusoire et il comprenait la nécessité de trouver autre chose qui remplaçât la garantie internationale. D'après « la garantie négative » de Lansing, les Etats s'obligeraient seulement à rompre les relations avec l'Etat violent le pacte (non-intercourse with offending state), et dans cette opposition de Lansing contre l'article le plus essentiel du projet, on peut voir le prélude de la campagne qui devait se déchaîner aux Etats-Unis. au nom surtout de la doctrine d'isolement et de la doctrine de Monroe ramenée à son interprétation la plus étroite. Donnant libre cours dans son travail sur la Conférence de la Paix à son animosité contre Wilson, M. Lansing a voulu démontrer que le principe de garantie avec le système des sanctions contre les Etats récalcitrants n'était que le produit de l'ambition wilsonienne et que Wilson, en mettant cette question à l'ordre du jour, restait complètement isolé (98). Il est vrai que Wilson prêchait le projet maximum, mais, sous son influence, une évolution s'opérait même au sein des associations qui étaient jusque là partisans d'un programme plus modéré. La plus puissante organisation américaine pour la Société des Nations la « League to enforce peace » adopta, le 23 novembre 1918, le programme qui re-

for a guarantee which would be valueless without affirmative action to support it » Le projet Lansing contenait la disposition suivante (Lansing, op. cit., p. 123) :

« Each contracting Power severally covenants and guarantees that it will not violate the territorial integrity or impair the political independence of any other Contracting Power. »

(98) LANSING, p. 123. It is obvious that President Wilson was the only one of the American representatives at Paris who favored the affirmative guaranty.

connaissait la nécessité de mettre la force de toute la communauté à la défense de ses membres menacés par une agression (99).

Jusqu'à la fin du mois de janvier, l'article III du projet Wilson figure sans grands changements, sauf une importante addition du général Bliss, dans le *troisième projet Wilson* (100). On avait notamment ajouté, conformément aux suggestions du général Bliss, après le mot « intégrité », les mots « contre toute agression extérieure », ce qui était complètement logique et rendait mieux l'idée originaire de l'article qui ne garantissait nullement l'intégrité territoriale des Etats contre des remaniements territoriaux devenus nécessaires par suite de changements dans les conditions ethnographiques et sociales.

C'est l'empire britannique qui apparaissait aux auteurs des projets américains comme le plus proche de cette évolution menaçant son intégrité. De même qu'auparavant le colonel House, de même après lui le général Bliss indique directement les diverses parties de cet empire comme pouvant réclamer dans l'avenir leur séparation de la métropole (Irlande, Indé) (101). Et c'est à cause de l'oppo-

(99) LEAGUE TO ENFORCE PEACE, p. 48. Victory program, adopted in New York, November 23, 1918. ...should be formed a League of free Nations, as universal as possible, based upon treaty and pledged that the security of each state shall rest upon the strength of the whole. ...It should assure peace by... uniting the potential forces of all the members as a standing menace against any nation that seeks to upset the peace of the world. » La Ligue soutenait ensuite le pacte de Paris. (International Conciliation, January 1919.)

(100) BAKER, op. cit.; II, p. 117-130.

(101) BAKER, op. cit., III, Mémorandum of Major-General Tasker H. Bliss, for President Wilson, January 14, 1919... « article III contemplate the possibility of the League of Nations being called upon to consider such questions as the independence of Ireland, of India etc. etc. »

sition des représentants de l'empire britannique que l'article III change d'aspect à la fin du mois de janvier. Nous en avons la preuve irréfutable chez Lansing (102), et chez Baker. Le droit de la libre disposition des nations d'elles-mêmes n'a donc pu passer dans les projets suivants. Mais l'autre question liée jusqu'ici à celle du principe du droit des peuples de disposer de leur sort, notamment la question de la garantie de l'intégrité territoriale reste intacte, et c'est ainsi qu'elle apparaît dans *le projet du 3 février 1919* (appelé le projet *Hurst-Miller*) qui devient la base de la discussion du projet de la Société des Nations (103). La question des changements éventuels du statu quo territorial y est reportée aux autres articles et perd son caractère obligatoire et absolu, tout cela sous l'influence évidente de la délégation britannique, qui venait de présenter son projet de Société des Nations (20 janvier 1918) (104). Si cependant d'autres articles encore des projets originaux de Wilson subissaient les modifications les plus profondes, il y en eut un qui resta presque in-

(102) LANSING, op. cit., p. 94, 95. It was generally believed that the elimination of the modifying clause from the President's original form of guaranty was chiefly due to the opposition of the statesmen who represented the British Empire in contradiction to those who represented the self-governing British dominions. It was believed that this opposition was caused by an unwillingness on their part to recognize or to apply as a right the principle of « self determination » in arranging possible future changes of sovereignty over territories.

(103) HOUSE-SEYMOUR. What really happened at Paris, p. 405. Wilson a manifesté d'abord son mécontentement de ce projet et c'était une grande surprise pour tout le monde quand il l'accepta. Il le considérait comme non satisfaisant. Ce projet est le résultat de la collaboration du membre de la délégation américaine D. H. Miller et de celui de la délégation anglaise C.-J.-B. Hurst.

(104) BAKER, op. cit., p. 231-232.

tact dans tout ce travail de remaniement, et ce fut la première partie de l'ancien article III concernant la garantie réciproque de l'intégrité territoriale. C'est cet article qui contenait la pensée essentielle de Wilson, c'est cet article qui était proclamé dans ses quatorze points. Le Président des Etats-Unis a fait des concessions sur d'autres points, mais il n'a pas abandonné ce qui était d'après ses propres mots « la clef de voûte de toute cette construction » (105) ; il a dû renoncer aux horizons plus larges qui peut-être auraient donné au monde la possibilité de s'adapter aux changements devenus nécessaires, mais il a voulu au moins garantir cette paix qui venait de s'élaborer et où, sur beaucoup de points, ses principes ont triomphé (La Pologne). Et de cette idée, il ne s'est pas départi au cours des discussions sur le projet de la Société des Nations à la Conférence de la Paix. Le chapitre suivant sera consacré à ce sujet.

§ 4. *Les Déclarations des Gouvernements pendant la Guerre. Les Projets Gouvernementaux de la Société des Nations*

La question de la Société des Nations n'apparaît pas seulement dans les discours et les projets de Wilson, car, au fur et à mesure que se poursuivent les événements de la guerre, elle devient partout de plus en plus actuelle. Deux causes la rendaient telle : d'une part, le désir manifesté partout par l'opinion publique de se prémunir et de se garantir contre le re-

(105) HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS... Sixty-six Congress, first session, vol. 2, discours de M. William Bulitt, SCHÜCKING-WEHBERG, Die Sitzung des Völkerbundes, p. 272.

tour d'une pareille guerre, d'autre part, l'initiative de Wilson vis-à-vis de laquelle les combattants devaient prendre une position. Dès le début de la guerre, les représentants des gouvernements parlent de la nécessité d'établir des garanties à son issue. Il est difficile de citer toutes leurs déclarations, tant elles sont nombreuses, et il suffira d'en rappeler les plus caractéristiques. Le 2 octobre 1914 (106), M. Asquith, chef du gouvernement anglais, prononçait à Cardiff ces belles paroles :

« Nous croyons encore que les faibles ont leurs droits et que les forts ont leurs devoirs, que les petites nations ont un droit tout aussi légitime que les grandes à la vie et à l'indépendance, et que la liberté pour elle-même vaut la peine, aujourd'hui aussi bien que dans le passé, qu'on se batte pour elle; et il nous tarde de voir à la fin de cette guerre, une Europe où ces vérités si grandes, si simples et si vénérables seront reconnues et *protégées à jamais* contre une recrudescence de l'ère de sang et de fer. »

Le 22 mai 1916, à Paris, le chef du gouvernement français, M. Aristide Briand, déclarait (107) : « La paix ne doit pas être une vaine formule : elle doit être basée sur un *droit international garanti* par des sanctions contre lesquelles aucun pays ne pourra se dresser. »

Le 19 décembre 1916, M. Lloyd George, devenu chef du gouvernement anglais, en formulant son programme politique (108), demande une « garantie

(106) MILHAUD. La Société des Nations, p. 57. ALVAREZ, La grande guerre européenne et la neutralité du Chili, p. 16 et les suiv.

(107) MILHAUD, op. cit., p. 83.

(108) Ibidem, p. 126.

contre le renouvellement d'une pareille agression » et se résume ainsi : « Je répète à mon tour : restitution, complète, réparation complète et *garanties efficaces*. »

Tout cela est encore bien vague et nous ne savons encore où doivent être trouvées ces garanties.

Cette question sera un peu plus précisée dans la réponse à la note adressée aux belligérants par le président Wilson pour leur demander de faire connaître leurs buts de guerre (18 décembre 1916) (109). Dans cette note, Wilson constate que, de part et d'autre, les termes généraux employés par les belligérants dans leurs déclarations sont les mêmes. « De part et d'autre on désire se *garantir pour l'avenir* et garantir tous les autres peuples contre le retour de guerres comme celle-ci, *contre toutes les espèces d'agression* et d'intervention suggérées par l'égoïsme. » A la demande qu'il fait aux belligérants de préciser leurs buts de guerre, il reçoit la réponse des puissances alliées (10 janvier 1917) qui, quoique bien imprécise encore, ne s'en tient plus autant aux généralités que leurs déclarations précédentes (110). En donnant leur adhésion au principe de la Société des Nations, les alliés déclarent qu'ils poursuivent :

« La réorganisation de l'Europe, garantie par un *régime stable* et fondée sur le respect du principe des nationalités et sur le droit à la *sécurité complète* et

(109) WILSON (Roustan), Messages, v. I, p. 95.

(110) TEMPERLEY, op. cit., p. 172 « the reorganization of Europe, guaranteed by a *stable regime* and based at once on respect for nationalities and on the right to full security and liberty of economic development possessed by all peoples, small and great, and at the same time upon territorial conventions and international settlements so as to guarantee land and sea frontiers against unjustified attack » (par. 9) ibd. p. 428. MILHAUD, op. cit., p. 132.

au développement économique pour tous les peuples, petits et grands, en même temps que sur les accords territoriaux et sur les conventions internationales en ce qui concerne *la garantie des possessions terrestres et des frontières maritimes* contre toute attaque injustifiée. »

Nous ne savons pas encore ce qu'est d'après les alliés une attaque injustifiée, mais nous savons qu'ils déclarent publiquement adhérer au principe de la garantie territoriale. C'est un fait extrêmement curieux, que, malgré ces déclarations solennelles, nous ne retrouverons pas ce point dans tous les projets officiels de la Société des Nations présentés à la Conférence de la paix où on n'a mis parfois que des garanties indirectes, alors que la déclaration citée ci-dessus autorise à supposer qu'il s'agit de la garantie directe.

Ces manifestations, sous des formes plus ou moins précises, se multiplieront jusqu'à la fin de la guerre. Le 5 juin 1917, la Chambre des députés française vote un ordre du jour qui proclame officiellement la nécessité de « garanties durables de paix et d'indépendance pour les peuples, grands et petits, dans une organisation, dès maintenant préparée, de la Société des Nations » (111). Chaque fois qu'on parle de la Société des Nations au cours de la guerre, c'est à cette garantie, plus ou moins directe, plus ou

(111) Yves de la BRIÈRE, *La Société des Nations*, p. 1. CURE ANDRÉ, *Contribution à l'étude de la Société des Nations*. L'auteur y a recueilli beaucoup de ces déclarations gouvernementales. MILHAUD, *Plus jamais*, p. 137, la déclaration de Clemenceau, le 6 décembre 1917, après la clôture de la Conférence de Paris, devant le rédacteur du *Daily Express* : « Terminer honorablement cette guerre n'est rien ; ce que je veux, c'est garantir la paix ».

moins précise, qu'on pense. On comprenait, même parmi les neutres, qu'à l'issue de la guerre il faudrait procéder à une réorganisation complète de l'Europe et que cette réorganisation imposerait aux Etats toute une série d'obligations. De part et d'autre, on déclara être prêt à se les faire imposer si, en échange, on recevait des garanties de sécurité suffisantes. « La mesure dans laquelle un Etat peut se lier envers une communauté » — a dit M. Calonder, président de la Confédération helvétique (112) — est déterminée par les avantages et la sécurité que la communauté peut offrir à l'humanité en général et à chaque peuple en particulier. »

En voulant créer des garanties plus solides pour l'état de choses qui serait établi à l'issue de la grande guerre, on concevait très souvent cette future Société des Nations comme une vaste alliance qui se dresserait en face des perturbateurs de la paix. Très souvent, au cours de la guerre, des voix se firent entendre qui préconisaient la transformation de la coalition antigermanique en une Société des Nations. Sous cette forme, la Société des Nations ne serait qu'une vaste alliance ayant des buts essentiellement politiques, le maintien du *statu quo* établi par suite de la victoire des alliés.

Une opinion extrêmement intéressante est à enregistrer ici, entre autres, à ce point de vue. Le 2 août 1918, M. Lloyd George fait la déclaration suivante (113) :

(112) MILHAUD, Plus jamais, p. 170.

(113) HANOTAUX, Le traité de Versailles, p. 317, la qualifie comme empreinte d'un haut sentiment réaliste et d'une fermeté diplomatique remarquable. Comp. John Bates CLARK, Address at Lake Mohonk, Conference 1915, cité chez BOURNE,

« On discute beaucoup relativement à une Société des Nations et je suis personnellement de ceux qui y croient. Il existe déjà deux Sociétés des Nations : la première, c'est l'Empire britannique ; la seconde, c'est la grande alliance entre les puissances. Quelle que soit la décision à laquelle nous aboutirons, il faut qu'elle nous permette de marcher la main dans la main avec les deux grandes Sociétés des Nations dont nous faisons partie. »

Déjà, au cours de la guerre, on préconisait de part et d'autre l'idée que la Société des Nations doit être le successeur de la future Conférence de la paix et que le pacte doit faire partie intégrante du futur traité de paix (114).

Au cours de la Conférence de Paris, les mêmes tendances se font jour. Il convient de constater que c'est le gouvernement français qui soutenait cette idée de la Société des Nations formant une sorte d'alliance qui aurait toujours à sa disposition une

op. cit, p. 141, Present Entente a nucleus for the League. « Guarding always the territory and protecting the sovereignty of its members, the league will develop mutual interests so important that a new and powerful tie will bind the countries together in addition to the bond furnished by the necessity for defense ». BRAILSFORD, The Covenant of peace, p. 15.

(114) FAYLE, The fourteenth Point, p. 133, cité aussi l'avis de M. Lloyd George : « the Great Peace Conference which is to ripen into the League of Nations ». WELLS, In the fourth year, p. 11. The Peace Congress that must sooner or later meet may itself become after a time, the Council of a League of Nations. TAFT, Occasional papers, p. 125. Les mêmes opinions étaient exprimées par lord Sydenham of Combe dans son article « The Greatest League of Nations » (Nineteenth Century and after, August 1918), « the Holy Alliance against the forces of evil remains, and when it is crowned with victory it can be turned into a powerful agency for maintaining the peace of world ». HILL, Present Problems, p. 8.

force armée toute prête (115). Nous verrons en effet qu'en matière de sanctions les propositions françaises allaient très loin. Mais il faut reconnaître que les Français se sont aperçus très vite que la Société des Nations ne pourrait pas leur fournir cette garantie dont ils avaient besoin et qu'ils se sont mis à chercher des formes de garantie plus efficaces ainsi qu'il sera démontré dans un des chapitres suivants.

La Société des Nations, d'après les idées qui ont prévalu à la Conférence de la paix, n'a pas pour but le maintien du *statu quo* (comme les alliances politiques) mais la sauvegarde de certains principes, dont l'observation est devenue obligatoire pour tous les membres de cette Société. Cependant, ce mouvement en faveur d'une Société des Nations conçue comme une alliance prouve à quel degré le problème de garantie dominait toutes les autres questions relatives à la réorganisation de la vie internationale.

Il nous faudra voir maintenant dans quelle mesure ce besoin de garantie exprimé dans les déclarations gouvernementales passa dans les projets officiels présentés par les gouvernements au début de la Conférence de la paix.

Projet anglais. — Le premier projet anglais, connu sous le nom de projet Phillimore (116) (le baron Phillimore présidait une commission spéciale instituée par le gouvernement britannique), prévoyait toute une série de ga-

(115) HOUSE-SEYMOUR, p. 412. The French visualized a league of nations as a sort of an extension of the combination of the Allied and Associated Powers by taking in the neutrals. The sole idea to which all French officialdom was devoted, was the idea of safety for France against Germany.

(116) BAKER, *op. cit.*, v. 1, p. 219.

ranties indirectes, mais ne disait rien au sujet de la garantie de l'intégrité territoriale. Ce projet préconisait la réduction des armements jusqu'au point compatible avec « la sécurité », la nationalisation des industries de guerre, la publicité dans les questions militaires, etc... D'autre part, le projet Phillimore garantissait l'exécution des sentences arbitrales. Encore à la veille de la Conférence (117) la majorité des Anglais donnaient, avec Lord Robert Cecil, la préférence à l'influence de l'opinion publique guidée et soutenue par une association commune des Etats et y voyaient la seule sauvegarde contre les abus de la force. Cependant, sous l'influence des projets de Wilson, cette opinion évoluait (118). Le projet de Convention soumis le 20 janvier 1919 par le gouvernement de la Grande-Bretagne, représenté par Lord Cecil, contenait donc la clause concernant le respect de l'intégrité territoriale de tous les membres de la Société et leur protection contre toute agression étrangère (119). Les termes employés par le projet anglais du 20 janvier étaient même beaucoup plus catégoriques que ceux que nous retrouverons après dans le traité de paix (120) :

« ...Les parties contractantes...

« ...Se proposent de respecter l'intégrité territoriale de tous les Etats membres de la Ligue et de les défendre contre toute agression étrangère et ils con-

(117) SCILLE, Le pacte des Nations, p. 238.

(118) LANSING, p. 91, Le plus grand reproche fait par Wilson au projet anglais était : « The entire omission in the Cecil proposal of the *Mutual Guaranty* of political independence and territorial integrity ».

(119) X.X. LA PROCHAINE SOCIÉTÉ DES NATIONS, p. 299.

(120) BAKER, op. cit., v. III, p. 143. « They undertake to respect the territorial integrity of all states members of the

viennent de se prémunir contre toutes les tentatives de la part des autres Etats de changer par la force l'état territorial existant au moment de la conclusion de ce traité ou établi par les présents traités de paix. »

Le projet prévoyait le retrait de la garantie dans le cas où la répartition territoriale « ne correspondrait plus à la situation » et la Société recommanderait alors les modifications indispensables. Cette partie qui complétait la garantie territoriale était beaucoup plus vague que dans les projets House et les trois premiers projets Wilson, car elle n'indiquait pas les motifs qui pouvaient amener la révision du *statu quo* territorial. Nous voyons donc qu'entre les premiers projets de Wilson et le projet anglais du 20 janvier, il y a une différence essentielle : les premiers complétaient la garantie territoriale par la reconnaissance du droit des peuples à définir leur sort tandis que le projet anglais prévoyait seulement certains changements dans le *statu quo* territorial opé-

League, and to protect them from foreign aggression, and they agree to prevent any attempts by other states forcibly to alter the territorial settlement existing at the date of, or established by, the present treaties of peace.

.....
If at any time it should appear that the boundaries of any state guaranteed by Article I do not conform to the requirements of the situation, the League shall take the matter under consideration and may recommend to the parties affected any modification which it may think necessary. If such recommendation is rejected by the parties affected, the states members of the League shall so far as the territory in question is concerned, cease to be under the obligation to protect the territory in question from forcible aggression by other states, imposed upon them by the above provision. »

HOUSE-SEYMOUR. What really happened at Paris, p. 410 : « The guarantee of article X represented the ideas of President Wilson, but he was by no means alone in those ideas. The same principle was expressed in the official British draft » : Pour les idées de lord Robert Cecil sur l'organisation de la

rés à la demande de la Ligue où, d'après le même projet, les grandes puissances auraient la prépondérance sur toutes les autres. Il faut reconnaître que ce projet présentait de graves dangers pour les puissances de second ordre et c'est pour cela qu'il n'a pu être adopté entièrement. La partie concernant la défense de l'intégrité territoriale était d'autre part beaucoup plus explicite et catégorique dans le projet anglais que ne l'est dans l'article X du Pacte.

Projet français. — Ce n'est pas le projet français qui a servi de base aux délibérations de la commission qui s'occupait de l'élaboration du Pacte. On ne peut néanmoins le passer sous silence vu qu'on ne comprendrait pas autrement l'attitude des délégués français au cours de la discussion du projet du Pacte. Le projet français (121) était celui où la matière des sanctions était le mieux élaborée. On ne se contentait pas d'énoncer certains principes, on mettait de véritables forces à la disposition de l'organisation internationale.

En matière de principes, il était peut-être plus sobre ; il disait notamment dans son article II :

« La Société des Nations se propose uniquement le maintien de la paix par la substitution du droit à

Société des Nations après l'armistice, comp. TEMPERLEY, op. cit., v. III, p. 51, des passages de son discours à Birmingham, 11 novembre 1918 : « All that would be necessary would be treaty binding the signatories never to wage war themselves or permit others to wage war till a formal conference of nations had been held to inquire into and if possible, decide upon the dispute.

...The signatories of the League should therefore undertake periodical consultations for the purpose of reviewing obsolete treaty obligations ».

(121) BAKER, op. cit., v. III, p. 152-162, SCELLE, Le pacte des Nations, p. 447-459. HOUSE-SEYMOUR, op. cit., p. 410.

la force dans le règlement des conflits. Elle *garantit* donc également à tous les Etats, petits et grands, *l'exercice de leur souveraineté.* »

A notre avis, la garantie de l'exercice de la souveraineté doit nécessairement garantir aussi les Etats contre tout ce qui pourrait entraver l'exercice de cette souveraineté. Y a-t-il quelque chose de plus néfaste pour la souveraineté que la diminution du territoire où elle s'exerce ? Et le projet français n'a-t-il pas dit qu'il se proposait de substituer le droit à la force dans le règlement des conflits ? Dans sa définition du rôle et du fonctionnement du « Conseil international », il considère également la « consécration et l'application des principes du droit et de l'équité comme *garantie de la sécurité des Etats et du bien-être des peuples* ». C'est pour veiller au maintien de ces principes que le projet français voulait assurer la paix par une sorte de police en prévoyant une force internationale et un état-major général.

Projet italien. — Le projet italien n'a pas non plus été pris en considération au cours des délibérations de la Conférence de la paix.

Ce projet a à sa base toute une série d'avant-projets (122) ; dans sa partie concernant la question

(122) Enumération et explications dans l'article : *I lavori della prima sezione della commissione per il « dopo guerra »* (Rivista di diritto internazionale, 1918, p. 267-282). Le premier projet italien, celui d'*Anzilotti*, complété par *Cavaglieri*, ne disait rien de la garantie. Le projet *Ricci-Busattid'Amelio*, art. II « Ogni atto o pretesa che implichi diminuzione o minaccia per l'indipendenza politica o per l'integrità territoriale di uno Stato, contraddice ai principi sui quali riposa la comunità internazionale ».

Dans le projet *Torre-Tosti*, nous trouvons des disposi-

de l'intégrité territoriale, c'est surtout le projet *Ricci-Busatti-d'Amelio* qui contient la déclaration des droits des nations ; l'article II de ce projet passe entièrement dans l'article II du projet gouvernemental italien : « Tout acte ou toute prétention qui implique une diminution ou menace pour l'indépendance politique d'un Etat est en contradiction avec les principes sur lesquels repose la Société internationale. »

Nous voyons donc ici la reconnaissance du principe seulement, mais pas de la garantie. De tous les projets gouvernementaux qui parlent de la question de l'intégrité territoriale, le projet italien a montré le plus de prudence.

Projet allemand. — Le projet allemand n'a pas influé lui non plus sur les travaux de la Commission. Il contenait cependant une clause rédigée dans des termes très catégoriques, relative à la garantie de l'intégrité territoriale (123). On y soulignait le caractère permanent de la Société des Nations qu'on fon-

tions analogues dans l'article I. L'article 2 de ce projet va plus loin encore en interdisant toutes les guerres, sauf dans le cas de défense légitime : 2) Il ricorso alle armi è ammesso unicamente nel caso di legittima difesa. Le projet du Gouvernement Italien : *Corriere delle Sera*, 8 février 1919, *Bulletin de l'Institut intermédiaire*, n° 3, *La Paix des Peuples*, n° 3, 25 mars 1919.

(123) VORSCHLÄGE DER DEUTSCHEN REGIERUNG FÜR DIE ERRICHTUNG EINES VÖLKERBUNDES (Sonderabdruck des Auswärtigen Amtes), KRAUS-RÖDIGER, Urkunden I. 209. GRUNDLAGEN... es wird auf ewige Zeiten geschlossen und bildet eine Einheit zur gemeinsamen Verteidigung nach aussen. Die Mitglieder gewährleisten einander ihren territorialen Besitz und enthalten sich gegenseitig der Einmischung in innerpolitische Angelegenheiten. SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 272. KRAUS-RÖDIGER, Urkunden p. 257, Réponse de M. Clemenceau à la note de la Délégation allemande, Paris, le 22 mai 1919 : « les propositions contenues dans le Pacte sont beaucoup plus pratiques que celles du Gouvernement allemand et mieux établies en vue d'atteindre les buts de la Société ».

dait pour toujours et on se garantissait mutuellement les possessions territoriales ainsi que le respect de la souveraineté. Le projet allemand allait même plus loin ; son article 8 ne prévoit, comme mode de solution des difficultés internationales qui ne pouvaient être tranchées par la voie diplomatique que « la voie juridique, l'arbitrage ou la médiation ». Les guerres individuelles devraient donc être abolies, ce qui aurait certes rendu la garantie de l'intégrité territoriale extrêmement efficace.

Projet autrichien. — Le projet autrichien (124) ne disait rien de la garantie ; on s'y obligeait seulement « à ne pas attaquer la partie adverse avant un délai de trente jours depuis le moment où l'avis du Conseil a été connu » (Art. 32).

Projet scandinave. — Le projet scandinave (125) ne s'occupait pas de la question des garanties.

Projet hollandais. — Le projet présenté par le gouvernement des Pays-Bas renfermait l'interdiction de la guerre en tant que moyen de contrainte individuelle (126). « Le droit de faire la guerre est inconciliable avec la Société des Nations » (Art. 5). « La puissance commune, économique et militaire, de l'ensemble des Etats se dirigera contre celui qui violera le cinquième principe » (Art. 8). Si donc le projet hollandais ne mentionnait pas expressément la garantie, elle résultait nécessairement de l'interdiction des guerres individuelles. L'intégrité territoriale des membres de la Société des Nations serait

(124) La Paix des Peuples, n° 7, p. 256-272.

(125) La Paix des Peuples, n° 3, 25 mars 1919, p. 500-514.

(126) LALOUEL. Les conceptions politiques, passim.

ainsi suffisamment protégée contre les tentatives d'annexion venant de la part d'Etats particuliers:

Projet suisse. — Le projet suisse (127) était très modéré dans ses stipulations. « L'avant-projet » du gouvernement suisse établissait une distinction entre les Etats de la Ligue en général et ceux qui « par leur histoire et leur politique de paix offrent des garanties durables d'impartialité ». C'est seulement le territoire de ces derniers qui « est inviolable et restera toujours en dehors des opérations militaires ». Mais même à l'égard de ces Etats, la garantie de leur territoire n'est pas expressément stipulée et on leur réserve seulement « le droit de demander des secours à la Ligue des Nations ». Ces Etats, d'autre part, seraient affranchis de toute participation aux mesures coercitives ordonnées par la Ligue. D'autres Etats, à garantie moins étendue, seraient tenus à participer par les armes à la protection du droit et à la défense de la Ligue et de ses adhérents, mais c'est seulement l'exécution des sentences des tribunaux internationaux qui devrait être garantie (Art. 9). D'autre part, d'après l'article 7 de ce projet, « les Etats de la Ligue se garantissent mutuellement leurs bons offices. Ils se réservent le droit de s'assurer l'aide des autres Etats membres de la Ligue des Nations ou de certains d'entre eux pour résister aux attaques contraires au droit dont ils pourraient être l'objet de la part d'Etats n'ayant pas adhéré à la Ligue ». Il en résulte que c'est seulement par le moyen d'ententes particulières (alliances) qu'on pourrait se pré-

(127) La Paix des Peuples, *ibid.*, p. 525-548, FEYLER, La ligue des nations et la neutralité de la Suisse, p. 27 et suiv. COMMISSION CONSULTATIVE DU CONSEIL FÉDÉRAL, novembre 1918-janvier 1919. LALOUEL, Les conceptions politiques..., p. 165.

munir contre les attaques injustifiées, la Société des Nations ne donnant pas de garanties suffisantes. En face de ces dispositions, l'art. 3 de « l'avant-projet » était condamné dès le début à rester lettre morte : « Les Etats de la Ligue des Nations renoncent d'une façon absolue dans leurs relations réciproques, à tout acte de justice propre. Demeurent réservées les mesures prises, en vertu du statut, pour assurer le maintien de la paix et le respect du droit » (128). La Suisse, dans son projet, voulait plutôt s'affermir dans sa position neutre à l'issue de la guerre qu'opérer des changements notables dans les rapports internationaux. Les mêmes réserves qui se sont toujours manifestées dans ce pays au sujet de la question des garanties apparaissent déjà dans son projet de la Société de Nations.

§ 5. — *L'élaboration du Pacte à la Conférence de la Paix.*

Nous ne pouvons pas trancher ici la question, un peu délicate, de la mesure dans laquelle les « quatorze points » de Wilson sont devenus effectivement la base des traités de paix et si ces traités se sont éloignés des conceptions primitives de Wilson. Nous tenons néanmoins à rappeler que le quatorzième point du Message de Wilson disait au sujet de la Société des Nations que son but était « de procurer à tous les Etats, grands et petits également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale » (129).

(128) SCILLE, op. cit., p. 294. Ce sont là des chimères et dangereuses.

(129) HOUSE-SEYMOUR, p. 400, that detail as a part of the fourteen points, had been agreed upon between the Allied and Associated Powers and Germany. Strangely enough, those

Au point de vue juridique il n'existe en tout cas aucun doute que c'étaient précisément ces quatorze points qui devaient servir de base aux futurs travaux de la Conférence de la paix.

La note allemande du 3 octobre 1918 les acceptait formellement et, après la demande posée par les Etats-Unis dans leur note du 8 octobre, l'Allemagne répétait le 12 octobre qu'elle acceptait « les quatorze points comme base d'une paix de justice durable (dauernde Rechtsfriede) » (130). Dans cette expression « paix durable », on peut voir qu'on attachait la plus grande importance aux garanties de paix grâce auxquelles elle pourrait se maintenir intacte. Ainsi, de tout le futur pacte, c'est uniquement le futur article X qui, dès le début de la Conférence de la paix, était reconnu et admis en principe. Et c'est en vue de créer des garanties de paix qu'on procède à l'élaboration du traité, c'est cette pensée qui inspire les discours de tous les hommes d'Etat aux premières séances de la Conférence de la paix. Ces préoccupations sont très bien résumées dans le discours de M. Raymond Poincaré, président de la République, à l'ouverture de cette Conférence (131) :

« Ce que la justice réclame encore, sous l'influence des mêmes sentiments, ce sont des sanctions contre les coupables et des *garanties efficaces* contre un retour offensif de l'esprit qui les a pervertis. Et elle est logique en demandant que ces garanties soient

words, which constituted the only preliminary point of definite agreement about the League, became, when incorporated almost literally in Article X of the present Covenant, the point chiefly disputed after the treaty was signed.

(130) KRAUS-RÖDIGER, op. cit., p. 4-5.

(131) LA PAIX DES PEUPLES, n° 1, p. 10.

données, avant tout, aux nations qui ont été et qui peuvent être encore le plus exposées à des agressions ou à des menaces, à celles qui ont maintes fois risqué d'être submergées sous le flot périodique des mêmes invasions. »

Il faut cependant reconnaître que, dès le début, beaucoup d'hommes d'Etat, celui dont nous venons de citer les paroles entre autres, ne voyaient en la Société des Nations qu'une des formes de la garantie. En dehors de la Société des Nations, il devait y avoir tout un système de garanties (annexion et occupation de certains territoires, désarmement). C'est surtout la France, deux fois envahie en cinquante ans, la France qui a subi, au cours de la guerre, les plus terribles dévastations sur son territoire national, qui considérait qu'en dehors des garanties assurées par la Société des Nations on en devait créer d'autres. Au cours des débats, la délégation française va défendre le projet de la constitution d'une force internationale mise à la disposition d'une nouvelle organisation. Elle ne veut pas se contenter des garanties qui en fin de compte restent à la discrétion des Etats particuliers. En outre, elle va demander des garanties *spéciales* pour les nations « qui peuvent être encore le plus exposées à des agressions ou à des menaces », pour la France, en premier lieu, bien entendu. Nous voyons qu'il serait tout à fait illogique de prétendre ainsi que l'ont fait certains auteurs que la France n'a pas voulu des garanties que Wilson mettait dans le Pacte. Elle voulait seulement aller plus loin, elle voulait compléter les garanties renfermées dans le Pacte par des mesures spéciales, mais poursuivant le même but, celui

de prévenir les agressions. Il y avait, comme nous le voyons, ce point commun entre Wilson et le gouvernement français que, d'après ces deux conceptions, la Société des Nations était essentiellement une œuvre de garantie de la paix. L'échec du projet français de constituer une force internationale devait nécessairement augmenter encore les préoccupations de la France en vue de trouver d'autres garanties en dehors de celles promises par le Pacte (132). Nous verrons plus loin quelles autres formes de garantie devaient lui être réservées.

C'est à la deuxième séance plénière (25 janvier 1919) qu'on a décidé de constituer une commission spéciale qui aurait à s'occuper de la rédaction du projet de la Société des Nations. La discussion engagée au cours de cette séance ainsi que les résolutions adoptées montrent dans quelle direction devait travailler cette commission d'après les intentions de la Conférence.

On n'y parle que des garanties de la paix. Lord *Robert Cecil* (133) précise dans son discours « quel-

(132) Pour prouver que la France considérait le futur Pacte comme essentiellement une œuvre de garantie, il suffit de citer quelques opinions officielles françaises contemporaines aux travaux de la Conférence de la Paix. *VICTOR AUGAGNEUR*, rapporteur de la Chambre, constate (La Paix par le Droit, septembre-octobre 1919, p. 395) : « Dans les premières réunions de la Conférence, il apparut que la Société des Nations ne serait pas constituée sérieusement, parce que la formation de la force internationale était impossible. » Dans son Rapport à la chambre, p. 23, *LOUIS BARTHOÜ* examine le Pacte surtout au point de vue de la garantie et il pose cette question caractéristique : « La Ligue des Nations, ainsi dressée comme un obstacle contre les ambitions territoriales de l'Allemagne, peut-elle remplacer, au point de vue de la Paix générale, les garanties que la dissociation de l'Empire aurait certainement données à la tranquillité et à la sécurité du monde. »

(133) X.X. La prochaine Société des Nations, p. 321.

ques-uns des principes que nous entendons poser pour la garantie future de la paix » et entre autres : « c'est que, dans aucun cas, aucune nation ne devra chercher à violer l'intégrité territoriale des pays dont le sort aura été réglé en conséquence de la guerre qui se termine, et qu'aucun peuple ne devra entreprendre quoi que ce soit contre l'indépendance d'un autre peuple. » M. Roman Dmowski (134), délégué de la Pologne, souligne le fait que « si nous avons une institution comme celle qui est proposée aujourd'hui et de nature à donner des garanties internationales de paix, nous ne serions pas dans cette situation dangereuse ». Enfin, la résolution adoptée à cette deuxième séance plénière précise les buts de la Ligue des Nations comme ceux « du maintien du *statu quo* mondial » et « des sauvegardes contre la guerre » (135).

La première séance de la nouvelle commission a eu lieu le 3 février 1919, dans l'après-midi, à l'hôtel Crillon (136). Ce fut le projet américain, combiné avec le projet anglais, que nous avons connu sous le nom de projet *Hurst-Miller*, qui servit de base à la discussion. Écrit en anglais, il a été, ensuite, seulement traduit en français, aussi faut-il en cas de doute s'adresser en premier lieu au texte anglais, la traduction française étant souvent bien peu précise

(134) Ibidem, p. 309.

(135) SCILLE, Le pacte des Nations, p. 21. « Le texte de la résolution » : Il est essentiel *pour le maintien du statut mondial* que les nations ont maintenant à établir, de créer une Ligue des Nations, organe de coopération internationale qui assurera *l'accomplissement des obligations internationales contractées et fournira des sauvegardes contre la guerre.*

(136) Pour les séances de la Commission, j'ai utilisé des notes inédites faites par un des membres de la délégation anglaise.

(137). Le projet Hurst-Miller résultait d'une sorte de compromis entre les deux gouvernements anglo-saxons. Son article VII correspondait à la première partie de l'article III des trois premiers projets Wilson ainsi qu'à l'article 1^{er} (ii) du projet anglais du 20 janvier. Toutes les clauses précisant ou limitant la notion de la garantie étaient ou supprimées (le principe du droit des nations de disposer librement d'elles-mêmes) ou reportées aux autres articles sous une forme beaucoup plus atténuée (la révision des engagements internationaux) et la garantie même devenait ainsi plus absolue. Elle concernait l'intégrité territoriale et l'indépendance politique existante (on n'a plus parlé de l'indépendance économique). Le texte de cet article VII était le suivant :

« The high contracting parties undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all states members of the League » (138).

C'est à la quatrième séance de la Commission (6 février 1919) qu'on a procédé à la discussion de cet article. On y a proposé les amendements suivants : *Lord Robert Cecil* d'abord, l'omission des mots « and preserve as against external aggression ». Il voulait ainsi supprimer l'amendement Bliss (au troisième projet Wilson) et par là rendre le principe plus absolu, mais en même temps c'était lui enlever toute sa valeur pratique par la suppression du mot « preserve » qui n'indiquait déjà que sous une forme très atténuée la nécessité de la coopération internationale en cas d'agression. Ainsi la délégation anglaise re-

(137) HOUSE-SEYMOUR, op. cit., p. 409.

(138) BAKER, op. cit., v. I, p. 280, v. III, p. 144-151.

venait à son ancien plan d'avant le 20 janvier et sa conception ressemblait singulièrement à celle de la déclaration des droits des nations du projet italien.

M. Larnaude proposa une « abréviation » qui, en fait, changeait un peu le caractère juridique de la clause, tout en conservant les conséquences pratiques qu'on en pouvait tirer.

« The high contracting parties undertake to respect and preserve as against all external aggression the states members of the League ». M. Larnaude attribuait donc la plus grande importance à la question de la défense commune contre toutes les agressions (défense du *statu quo*), tandis que le projet parlait surtout de la défense de l'intégrité territoriale. Après une discussion prolongée, le délégué français proposa un nouvel amendement qui, d'une manière très opportune, insérait le mot « mutually » après « undertake » et ajoutait la disposition « according to the provisions of the following article » (art. VIII, qui parle de la réduction des armements) à la fin de l'article VII. Un amendement était nécessaire pour que l'article en question eût une valeur politique, car dans le projet Hurst-Miller rien n'était dit au sujet des mesures que la Société des Nations aurait à prendre dans le cas de la violation de l'article VII. Le président Wilson comprit cette faiblesse de l'article VII et, pour calmer les appréhensions légitimes du délégué français, il fit adopter l'amendement suivant : « In case of any such aggression, the Executive Council shall advise the plan and the means by which the obligation shall be fulfilled ». Ainsi l'art. VII, malgré toutes les obscurités du style, gagnait beaucoup au point de vue de sa valeur pratique grâce à la

délégation française et à l'appui que lui avait prêté Wilson lui-même (139). A la fin de la séance, Lord Robert Cecil revint à la question de la révision périodique des engagements internationaux, restant fidèle ainsi à l'ancien projet anglais qui voulait lier étroitement cette question à celle de la garantie de l'intégrité territoriale, mais la Commission décida de ne s'en occuper qu'ultérieurement.

On reprit la question de l'article VII à la neuvième séance de la Commission qui eut lieu le 13 février 1919. C'est à cette séance qu'on changea l'ordre de certains articles et que l'article VII devint l'article X. Dans le souci d'élargir les attributions du Conseil, afin d'assurer l'exécution plus effective de cette clause, on y ajouta une disposition qui permettait au Conseil d'aviser aux moyens de cette exécution, même dans le cas « de menace ou de danger d'agression » (and in case of any threat or danger of such aggression). Le Conseil recevait donc l'autorisation de procéder à certaines mesures préventives. Depuis la neuvième séance, le texte de l'article X ne subira plus de changements notables. Tel il nous apparaît dans le projet de Pacte du 14 février 1919, tel il restera. Il y avait cependant une différence, légère en apparence, entre le texte français et le texte anglais de ce projet, causée par une traduction insuffisam-

(139) Les notes anglaises des séances de la Commission prouvent que les allégations d'après lesquelles la délégation française se serait opposée à l'introduction de l'article X dans le pacte sont dénuées de tout fondement. Comp. HOUSE-SEYMOUR, op. cit., p. 505. « The French certainly never at all opposed article X, but rather favored it, and the final clause of Article X, as it now reads, was proposed and adopted on account of the views of the French and with their approbation ».

(139 bis) SCELLE, op. cit., p. 411.

ment précise. On a oublié notamment dans la traduction française de mettre à la suite des mots « l'indépendance politique » le qualificatif « existing », ce qui fut corrigé dans le projet du 28 avril par l'introduction du mot « présente » (140).

L'article X qui, dès le 13 février 1919, a déjà sa forme définitive, n'a rencontré au moment de la Conférence de la paix aucune opposition sérieuse au cours de la discussion qui s'est engagée autour du projet du 14 février. La Conférence des neutres du 20/21 mars n'avait rien à dire à ce sujet. La Conférence interalliée des associations pour la Société des Nations, tenue à Londres du 11 au 13 mars 1919, qui a tenté d'introduire de nombreux amendements au projet du Pacte, n'a proposé non plus aucune modification de l'article X.

Il faut cependant reconnaître que les critiques formulées à l'égard du Pacte, qui relevaient surtout son insuffisance pour sauvegarder la paix du monde, atteignaient en premier lieu l'article X, la clef de voûte de la nouvelle organisation du monde, d'après les projets de Wilson. Si donc on reprochait à ce projet « qu'il n'organisait pas de sanctions efficaces, qu'il ne créait pas d'autorité capable d'imposer la puissance de la Société aux facteurs de trouble et d'assurer la maîtrise de la paix » (141), la faute en

(140) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 273. Regarder dans la II^e partie de ce travail, § 4, l'interprétation du mot « present ».

(141) SCELLE. Le pacte des Nations, p. 201, MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, p. 7. « Pour beaucoup, ce projet fut une grande déception. D'une part, il n'assurait pas d'une manière absolue le maintien de la paix... Enfin il ne semblait pas accorder aux Etats qui se sentent menacés une protection assez efficace contre le danger de guerres nouvelles ».

était entre autres à la rédaction peu satisfaisante de l'article X.

Au cours des séances ultérieures de la Commission de la Société des Nations, Wilson a tenté d'y introduire quelques modifications. Après le retour de son voyage en Amérique, il décida de faire place dans le Pacte à la doctrine de Monroe. La plupart des Américains ne voulaient pas admettre la disparition de la doctrine de Monroe comme doctrine régionale et purement américaine. Pour donner satisfaction à ce courant d'idées, Wilson proposa à la quatorzième séance de la Commission, tenue le 10 avril 1919, un amendement à l'article X (qu'il s'était déjà réservé d'introduire à la douzième séance, du 24 mars 1919) : « Nothing in this covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements such as Treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe doctrine for the securing the maintenance of peace ». C'est là l'origine du futur article XXI du Pacte qui devait d'abord être rattaché à l'article X. Wilson a voulu démontrer ainsi une fois de plus la très étroite liaison qui existait, d'après lui, entre la doctrine de Monroe et l'article X. Toutefois cette liaison pouvait être commentée aussi d'une manière toute opposée, comme un affaiblissement du principe général contenu dans l'article X, surtout si on tient compte de certaines interprétations de la doctrine dans le sens du principe d'exclusivisme (entangling alliances). Ce fait explique l'inquiétude manifestée au cours de cette séance par la délégation française qui eût préféré garder intact l'article X tel qu'il était. Ces inquiétudes n'ayant pas cessé, malgré les

affirmations de Wilson que le Pacte était le plus haut hommage rendu à la doctrine de Monroe (the highest possible tribute to the Monroe doctrine), Lord Robert Cecil constatait qu'en effet *l'article X était de la plus haute importance pour la France* et qu'il valait mieux insérer l'amendement Wilson dans l'article XXI.

La quatorzième séance de la Commission est très intéressante à plusieurs points de vue :

D'une part en considération de la liaison entre l'article X et XXI, d'autre part à cause de l'opinion exprimée au cours de cette séance sur l'article X. On y reconnut que cet article représentait une grande valeur pratique pour la France comme pour l'Etat vis-à-vis duquel son application peut jouer le plus souvent et on décida de n'y pas toucher, précédent peut-être significatif pour la prochaine Société des Nations et ses projets d'amendement.

A cette même séance, M. Larnaude, qui était sans doute le plus éminent juriste de la Commission, donnait un commentaire de l'article X qui n'a pas rencontré d'opposants. D'après lui, cet article implique une garantie formelle de l'intégrité territoriale et de l'indépendance de chaque membre de la Société et, par conséquent, il oblige la Société à prendre toutes les mesures nécessaires pour que cette garantie soit effective. De toutes les séances de la Commission, c'est sans doute la séance du 24 mars qui est la plus importante pour l'interprétation de l'article X.

DEUXIEME PARTIE

L'ANALYSE DE L'ARTICLE X

L'ANALYSE DE L'ARTICLE X

§ I. — *Le caractère juridique de la Société des Nations.*

La plupart des erreurs de jugement commises dans l'analyse des dispositions particulières du Pacte de la Société des Nations proviennent du fait qu'on ne commence pas leur étude par la mise en lumière du vrai caractère juridique de cette nouvelle organisation internationale. Et pourtant, il est évident qu'on ne peut pas interpréter des questions relatives à la Société des Nations sans avoir compris sur quels fondements repose toute la construction juridique de cette Société. Et c'est peut-être là la partie la plus difficile de notre travail car nous nous trouvons en face d'une organisation nouvelle et qui, à bien des égards, échappe à l'analyse juridique.

Les auteurs du Pacte, ainsi que nous l'avons déjà constaté dans la première partie de notre travail, ont voulu tracer seulement les lignes générales de cette organisation : le développement de la Société des Nations est réservé à l'avenir et sera subordonné aux résultats de l'expérience qu'on tirera de

l'application du Pacte (1). C'est de là que provient l'extrême souplesse des définitions juridiques susceptibles d'être précisées et complétées ultérieurement.

C'est la méthode constitutionnelle, essentiellement anglo-saxonne, qui, comme nous le savons, a présidé à l'œuvre du Pacte (2). Ce qui frappe donc un juriste à la lecture de celui-ci c'est « l'absence de

(1) HOUSE-SEYMOUR, op. cit., p. 412. Nearly everybody thought that any league of nations was, after all, a novel experiment, and that the danger of any novel experiment was in going too far. If it was found to work, agreement to go farther would not be very difficult to obtain but to go too far at the beginning would perhaps wreck the whole system.

En France, par suite du rejet des propositions françaises à la Conférence de la Paix, on a, dès le début, considéré la Société des Nations comme une œuvre incomplète. AUGAGNEUR, Rapport à la Chambre, p. 388. « En résumé, la Société des Nations, telle qu'elle est sortie des délibérations de la Conférence de la paix, est une œuvre incomplète. Incomplète surtout parce qu'elle n'a pas les moyens d'imposer le désarmement, parce qu'elle n'a pas organisé au service de la Société, une armée internationale chargée d'imposer le respect de ses décisions ».

(2) WRIGHT QUINCY, *The understandings...*, p. 578. Certainly the world organization just a-borning would soon strangle in rigid constitution. The Drafters of the Covenant wisely saw that the organization of the League could only be prescribed in the barest outlines. The function, procedure and powers of its organs and their relation to national governments must be free to develop by « understandings », as has the English Constitution for the past thousands years.

LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 8. Ici (dans le pacte), c'est la souplesse qui prédomine. HUBER, *Die Konstruktiven Grundlagen*, p. 6. Dass Anglo-Amerikanische Auffassungen einen wesentlichen Einfluss auf das Vertragswerk, namentlich hinsichtlich seines ganzen Charakters, gehabt haben, ist sicher. Eine geschlossene, klar disponierte, und lückenlose Organisation fehlt... Vielmehr hat man bewusst vermieden, eine erst im Werden begriffene Institution, eine noch nicht zu überschauende Entwicklung, durch mehr oder wenig starre Formen einzuengen.

... Dass die britische Staatsmänner — unter ihnen wohl besonders Lord Robert Cecil — ihre Erfahrungen in der Leitung des Britischen Reiches für die Gestaltung des Völkerbundes wertvoll haben, ist nicht nur persönlich erklärlich, sondern auch sachlich begründet.

formules précises, nettes, tranchantes » (3). Il est très facile de comprendre pourquoi, en élaborant le Pacte, on a donné la préférence à la méthode constitutionnelle anglo-saxonne. La genèse du Pacte nous en explique suffisamment les raisons. Cette « charte mondiale » avait à sa base le désir éprouvé par toutes les nations d'établir une paix stable, mais ce désir ne revêtait que des formes vagues, s'adaptant peu aux définitions précises et se heurtait en outre à des conceptions juridiques et politiques tellement invétérées chez les auteurs du Pacte qu'on a préféré éviter toutes précisions laissant ce travail ardu à la postérité.

Là où les définitions juridiques sont éminemment souples, ce sont évidemment des facteurs politiques qui imposeront la solution en cas de doute. La Société des Nations, extrêmement élastique sous sa forme juridique, est une institution essentiellement politique dans son fonctionnement (4). Nous disons « dans son fonctionnement » car on a prétendu qu'elle l'était à tous les points de vue et on a affirmé à maintes reprises que les auteurs du Pacte étant en même temps ceux des traités de paix, ils poursuivaient des buts essentiellement politiques et concrets : créer des garanties pour l'état de choses résultant de la guerre, empêcher le renouvellement d'une crise pareille par des moyens purement politiques (5). La Société des Nations ne constituerait donc

(3) LARNAUDE, *La Société des Nations*, p. 11, 12.

(4) LARNAUDE, *Ibidem*, p. 10. C'est à une solution non pas judiciaire mais politique des conflits que les auteurs du Pacte ont donné toutes leurs préférences.

(5) HILL, *Present problems*, p. 120 : « No one can carefully examine this covenant without discerning that it is the work of politicians and not the work of jurists. They have

que le chapitre des sanctions par rapport aux traités de paix.

Quels sont les liens qui rattachent le Pacte aux traités ? Voilà la question capitale, dont la solution nous aidera beaucoup à comprendre le vrai caractère de la Société. La délégation américaine ou plutôt son président, M. Wilson, qui manifestait le désir que le Pacte fut aussi étroitement que possible relié au traité, s'est expliqué là-dessus le plus nettement dans son grand discours, prononcé le 27 septembre 1918 au Metropolitan-Opera de New-York (6).

« A mon sens, la constitution de cette Ligue des Nations et la définition précise de son rôle doit être une partie et, à certains égards, la partie la plus essentielle du traité de paix lui-même. On ne peut la constituer maintenant. Si on la créait tout de suite, elle ne serait rien de plus qu'une nouvelle alliance limitée aux nations présentement groupées contre un ennemi commun. Probablement aussi, on ne pourrait pas la constituer après la conclusion de la paix. Elle est la garantie indispensable de la paix et l'on ne saurait songer après coup à garantir la paix déjà conclue.

La raison — je veux le dire encore nettement — qui oblige à exiger une garantie, c'est qu'il y aura parmi les signataires de la paix des parties contractantes dont les promesses se sont révélées menteuses; il faut donc absolument trouver le moyen, en préparant le traité de paix lui-même, d'écarter cette sorte

created an organ of power, but not an institution of justice. They have not distinctly recognized any rights, or made any provisions for determining them on judicial grounds. HUBER, *Die Konstruktiven Grundlagen*, p. 17.

(6) WILSON-ROUSTAN, *Messages, discours*, p. 308.

d'insécurité. Il serait fou d'abandonner le soin de garantir cette paix au bon vouloir ultérieur des gouvernements qui ont sous nos yeux détruit la Russie et perfidement traité la Roumanie. »

M. Wilson aborde le même sujet dans un discours prononcé le 4 mars 1919, à la veille de son second départ pour l'Europe (7).

« Or, quand ce traité reviendra, ces messieurs de ce côté-ci de l'Océan y trouveront non seulement le covenant qui crée la Ligue, mais tant de liens entre le traité et le covenant, que vous ne pourrez pas séparer le covenant du traité sans renverser toute la structure essentielle de cet ensemble. Sans la Ligue des Nations, la structure de la paix n'aura aucune durée, aucune vie, et nul ne voudrait ramener avec lui un simple cadavre » (8).

Si donc Wilson voulait que le Pacte fût rattaché plus étroitement au traité, ce n'était pas pour créer une alliance qui veillerait à l'exécution des traités ; il tenait à établir une étroite solidarité entre les parties contractantes seulement au point de vue de l'ob-

(7) WILSON-ROUSTAN, Messages, discours..., p. 482.

(8) SCELLE, Le Pacte des Nations, p. 29... « De cette façon, le règlement de la guerre, le statut politique international, serait tout imprégné de l'esprit de la Ligue, élaboré conformément à ses principes. Les représentants de l'Angleterre adoptèrent la même façon de voir, et la Conférence, unanimement, s'y est rangée. Elle a voulu que les dispositions fondamentales de la Ligue fussent contemporaines de la conclusion du traité de paix, que l'on aboutit pour ainsi dire à deux instruments jumelés, et même à un instrument d'ensemble, conformément à la résolution portée à la deuxième séance plénière. »

Discours prononcé par M. Tardieu au Cercle Volney :

« Il n'y a pas deux questions d'essence différente, Traité de paix et Ligue des Nations. Il n'y en a qu'une, car la Ligue des Nations ne peut être fondée que par le Traité de paix, et c'est au principe même qui caractérise la Ligue que le Traité empruntera les bases de ses clauses particulières. »

servation de droit international. (Il pensait d'abord à admettre l'Allemagne à la Société des Nations pour la mieux obliger à observer le Pacte et le traité). Grâce à Wilson, le Pacte ne devenait donc pas l'expression de la volonté des vainqueurs par rapport aux vaincus (9). La Société des Nations n'est pas une nouvelle forme d'alliance, car, comme nous verrons, en analysant cette question de près, elle n'est pas fondée en vue de la réalisation de certaines fins concrètes.

Malgré toutes les tentatives qui ont été faites pendant la Conférence de la paix pour donner à la Société des Nations le caractère d'une institution politique, elle n'en est pas une. Les liens qui existent entre le Pacte et le Traité de paix ne sont pas cependant tout à fait mécaniques, ainsi que l'a prétendu (10) M. Brailsford. Le traité de paix devait être le

(9) Comp. le remarquable passage du rapport de M. Max Huber (écrit en été 1918), Message du Conseil fédéral, p. 223.

L'existence de grandes alliances ; spécialement du côté de l'Entente, a contribué à la diffusion de cette idée qu'il est possible d'organiser une coopération durable et intensive d'un grand nombre d'Etats pour la défense d'un ordre juridique établi ou du statu quo. Et quand on exige des sanctions internationales, on a plus ou moins l'idée abstruse de la création d'une police internationale, considérée comme organe indépendant des armées et des flottes internationales, que l'idée d'une action collective d'Etats unis en une *alliance défensive basée sur le principe de la mutualité*. Il s'agit là moins des conceptions d'un pacifisme hardi et constructeur, que de l'idée d'une politique d'alliances à tendance conservatrice et à base très large.

(10) BRAILSFORD, *After the peace*, p. 32. Between the Covenant of the League of Nations and the Treaties themselves, there is only this relationship, that both are bound in the same volume.

SCHÜCKING-WEHBERG, *op. cit.*, p. 21. In der Hauptsache muss darauf erwidert werden, dass die Verbindung der Völkerbundsatzung mit den Friedensverträgen in der Tat, wie Motta sagte (7 Plenarsitzung der ersten Bundesversammlung am 19 nov. 1920), doch nur rein äusserlich ist. Ein innerer Zusammenhang liesse sich allenfalls in Bezug auf Art. I und Art. XXII behaupten. LOUIS BARTHO, *Rapport Général*, p. 24.

point de départ de la nouvelle vie internationale (11); il est, d'autre part, l'expression des opinions sur la vie internationale de ceux qui l'ont élaboré. Notons cependant une circonstance extrêmement grave: c'est l'influence prépondérante des grandes puissances victorieuses qui ont une situation privilégiée dans les différents organes de la Société des Nations (12). Mais ces organes, come nous verrons plus loin, n'abolissent pas la souveraineté des nations. Rien ne nous autorise donc à affirmer que la Société des Nations est une institution ayant des buts nettement politiques et dépendant de par son organisation de telles ou telles puissances déterminées.

La Société des Nations n'est donc pas une alliance et, en général, une institution ayant des buts politiques concrets. Pour les mêmes raisons, elle n'est pas une fédération d'Etats. Les fins que poursuit

(11) C'est à ce point de vue que la *Société des Nations* était chargée de l'exécution de certaines clauses des traités de paix (la Sarre, le Danzig), mais au fond ce ne sont que les fonctions secondaires et temporaires, dont la Société des Nations est la plus qualifiée à s'occuper en raison de sa haute position morale. LARNAUDE, op. cit., p. 28, La question des rapports entre le Pacte et le Traité était discutée aussi par l'Association américaine de droit international, (vide le message de M. ELIHU ROOT, *International Conciliation*, August 1921, n° 165), La critique de M. BRUNET, op. cit., p. 137. « De plus, il ne faut pas oublier le rôle bâtard que les Traités ont confié à la Société des Nations. Toutes les questions épineuses sur lesquelles on désespérait de se mettre d'accord, toutes les besognes dont aucun Etat ne voulait se charger ou qu'il paraissait dangereux de confier à un Etat particulier, on les a confiés à la Société des Nations ».

(12) SCELLE. Le pacte des Nations démontre que ce sont les idées anglaises qui ont triomphé sur ce point, p. 299. Lord Grey insiste sur la nécessité que ce soient les chefs du pouvoir exécutif des grandes puissances qui créent la Société des Nations et la dirigent. Lord Landsdowne et Lloyd George indiquent nettement qu'on doit s'inspirer avant tout des précédents créés au cours de la guerre, des Conseils interalliés de Versailles et de Londres.

cette nouvelle organisation sont tout à fait différentes de celles de toutes les organisations d'Etats qui ~~avaient existé jusqu'à nos jours~~. Elles sont précisées ~~dans~~ le préambule du Pacte. Quelques auteurs ont attiré bien judicieusement l'attention sur l'importance de ce préambule dont l'interprétation nous permet de dégager les idées directrices adoptées dans le Pacte (13).

« Considérant que pour développer la coopération entre les nations et pour leur garantir la paix et la sûreté il importe :

D'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre ;

D'observer rigoureusement les prescriptions du droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements ;

De faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des traités dans les rapports mutuels des peuples organisés. »

Déjà une analyse purement étymologique nous amène à la conclusion qu'il s'agit là de deux ordres d'idées ; l'un indiqué par les mots « accepter certaines obligations, etc... » (accepter-ad capere) désigne l'élément passif (dans le texte anglais « the firm establishment of the understandings, etc... » le mot « establishment » souligne encore davantage cet élément passif), tandis que les mots tels que « faire régner » (« maintenance » en anglais) montrent qu'il y a encore là un élément actif, que les membres s'obligent à développer, le cas échéant, une certaine activité pour que les buts de la Société soient atteints.

(13) WRIGHT QUINCY, The Understandings of international law pp. 565-580.

Les buts de la Société des Nations peuvent donc être résumés ainsi : l'observation stricte du droit international et la défense active de ses prescriptions, de même que le maintien de la paix mondiale, l'élément de la collaboration active des membres jouant un rôle beaucoup moins important que celui de la reconnaissance de certains principes fondamentaux. C'est là la différence capitale entre la Société des Nations et toutes les associations d'Etats qui ont existé jusqu'à ce jour. Ces dernières ont toujours poursuivi des buts plus concrets et l'élément actif, le devoir d'une collaboration active y jouait toujours un rôle beaucoup plus notable que la reconnaissance de certains principes. C'est donc à ce point de vue que la Société des Nations peut être considérée comme un type nouveau d'une association d'Etats.

De cette première différence résulte une deuxième, très importante, en ce qui concerne les moyens dont dispose la Société des Nations. Nous n'avons évidemment pas à nous occuper ici des articles particuliers et nous ne voulons dégager dans cette analyse que quelques traits généraux. Ce qui nous frappe surtout en y procédant, c'est l'extrême imprécision des termes pris en même temps dans un sens très large comme « aviser aux moyens propres » art. VIII), « aviser aux moyens » (art. X), le Conseil recommande (art. XV), etc. Si les obligations passives sont bien définies et très étendues (c'est ici que le mot *s'engager* apparaît le plus souvent (art. X « les membres de la Société s'engagent à respecter l'intégrité territoriale présente de tous les membres de la Société »), les obligations actives ne le sont point. Nous avons appelé la Société des Nations « une institution

essentiellement politique dans son fonctionnement ». Si par rapport aux buts qu'elle poursuit, la Société des Nations ne saurait être nommée une institution politique, elle peut l'être, en effet, lorsqu'il s'agit de ses modes de fonctionnement. Car rien n'y est prévu quant à la collaboration active des membres pour « faire régner la justice » et tout dépend en dernier lieu de la situation politique.

Quel est le rôle des organes de la Société des Nations dans leur fonctionnement ? Peut-être en étudiant cette question trouverons-nous quelques indications quant à la collaboration active de ses membres pour atteindre les buts indiqués dans le préambule et dans les divers articles du Pacte. Car la Société des Nations ne repose pas seulement sur le Pacte, mais sur tout un ensemble d'institutions ; c'est donc une Société organisée (14). Mais le rôle de ces organes est extrêmement modeste. Les États membres de la Société des Nations ne sont pas soumis aux injonctions d'un organisme placé au-dessus des souverainetés particulières.

C'est peut-être l'ancien président des États-Unis, M. William Howard Taft, qui a le mieux défini le caractère juridique du Conseil :

« Les fonctions du Conseil consistent en ceci qu'il est l'intermédiaire grâce à qui les membres de

(14) ALVAREZ. *L'organisation internationale*, p. 12. On ne peut pas cependant donner une définition de la Société des Nations semblable à celle de M. BRUNET, *op. cit.*, p. 135 : « C'est un ensemble d'organismes permanents et techniques offerts aux États pour réaliser à leur profit le meilleur travail international possible ». Ce ne sont pas ces organismes qui doivent entrer dans la définition de la Société des Nations, mais ses buts tels que nous venons de les analyser.

la Société échangent leurs vues, il est un corps consultatif qui prend en considération toutes les questions qui se trouvent dans le champ d'activité de la Ligue et il avise les membres quant aux moyens d'action commune qu'ils doivent entreprendre.

Toutes les obligations des Etats-Unis se trouvent dans le covenant même de la Ligue et ils ne résultent d'aucune action du Conseil » (15).

Sans le Conseil, aucune action ne peut être entreprise, mais ce n'est pas des décisions du Conseil que découlent les obligations des membres. « Elles résultent du Pacte même et l'action du Conseil se ramène à constater un certain état de fait qui autrement pourrait rester inconnu aux membres, ainsi qu'à coordonner les volontés des Etats particuliers. »

A quoi faut-il surtout attribuer le fait que le chapitre des devoirs « actifs » soit tellement modeste dans le Pacte et que d'autre part les organes de la Société des Nations ne disposent pas de moyens suffisants pour enjoindre quoi que ce soit à ses membres ? C'est que le Pacte n'a pas été créé un « super-Etat », malgré tous les projets conçus dans ce sens qui ont été soumis à la Conférence de la paix (16).

(15) HILL. *Present Problems*, p. 273, il cite plus loin, p. 276, l'opinion de Lord Robert Cecil : « That all action must be unanimously agreed to in accordance with the general rule that governs international relations ». De même TAFT, *Occasional papers and adresses of an American lawyer*, p. 171. The council was necessary for purpose of administration, but it has no power to commit the League. It can only make recommendations and even such advisory action can be prevented by the veto of a single member of the Council. OPPENHEIM, *Le caractère de la Société des Nations*, p. 237. Le pacte de la Société des Nations n'a donné en aucune manière aux trois organes constitutionnels de la Société un pouvoir quelconque sur les Etats qui en font partie. POLLOCK, *op. cit.*, p. 134. The Council has no compulsory power.

(16) LALOUEL. *Les conceptions politiques*, p. 192. « Les

Nous avons vu qu'aucun gouvernement n'a voulu admettre la création d'un super-Etat et que certaines clauses du projet Wilson durent disparaître lorsqu'il fût devenu évident que leur adoption aurait réellement entraîné l'apparition d'un super-Etat. Les buts poursuivis par les gouvernements au cours de l'élaboration du Pacte ont peut-être été le mieux caractérisés dans la discussion engagée à ce sujet dans le Conseil fédéral suisse (17).

« La Société des Nations doit poursuivre un but clairement déterminé, à savoir le maintien de la paix future ; elle ne peut employer que les seuls moyens susceptibles de lui permettre d'atteindre ce but. Elle ne doit par conséquent limiter la souveraineté des divers Etats que dans la seule mesure qui est absolument nécessaire pour atteindre le but élevé qu'elle se propose. »

Les Etats gardent leur souveraineté, car s'ils ont pris certains engagements à l'égard de la Société des Nations, ils ne sont soumis aux injonctions d'aucun organisme placé au-dessus d'eux ; l'exécution des engagements pris par des Etats particuliers dépend en dernier lieu de la libre volonté de ces Etats. C'est en raison de ce fait qu'on a appelé la Société des Nations une organisation agissant d'une manière automatique (*automatic body*) (18).

thèses les plus extravagantes furent immédiatement lancées dans la presse et l'une des plus fréquemment soutenues fut celle du sur-Etat, du Super-Gouvernement qui régirait dans une paix perpétuelle les destinées des peuples. On peut constater qu'aucun projet officiel n'est allé jusque là. »

(17) MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL. Annexe, Discours prononcé à l'occasion de l'examen du rapport de gestion du Département Politique Suisse, par M. Scherer-Fullemann, conseiller national, membre du Conseil interparlementaire.

(18) THE COVENANT, p. 103, A Lawrence Lowell. « That

Tous les traités internationaux limitent, dans une certaine mesure, la souveraineté des Etats qui prennent certaines obligations ; il n'existe pas au monde d'Etat qui aurait conservé une souveraineté absolue (19), car la vie commune des peuples rend nécessaires des limitations sensibles de la souveraineté des Etats particuliers. Mais, tant que ces restrictions de la souveraineté sont les mêmes pour tous les Etats et que leur application ne dépend pas des organismes placés au-dessus des Etats particuliers, nous sommes autorisés à affirmer que les membres de la communauté internationale gardent leur souveraineté. Le Pacte de Paris n'a donc pas introduit de changements notables dans les rapports entre Etats au point de vue de la notion de la souveraineté (20).

En résumant ce que nous venons d'exposer dans ce chapitre, nous pouvons donner la définition suivante de la Société des Nations :

C'est une association d'Etats reposant sur un en-

Covenant has adopted as its basic principle the automatic type of League, fixing the obligations of the members and the sanctions for violation in the pact itself, instead of leaving them to be determined by a representative body. The Council of the League is, indeed, at liberty and even enjoined to advise or recommend further action by the members but no member assumes no obligation to follow the advice unless it chooses so to do. The language is in that respect perfectly clear and consistent, unless we are to construe such words as « advise » « propose » and « recommend » in a sense quite contrary to their ordinary meaning. »

(20) TAFT, Occasional papers, p. 170. Provisions conferring powers upon the Council have been pointed to as an excessive delegation of sovereignty. But the power delegated is no greater than that conferred by the Bryan treaties upon arbitrators, a majority of whom may be foreigner, and it is far than that by which the members of the Postal Union renounced their important government prerogative of fixing rates of foreign postage.

semble d'organes (c'est une des différences entre la Société des Nations et une alliance) (21) et qui impose à ses membres l'observation dans la vie internationale de certaines règles de droits ainsi que la collaboration active dans certains cas déterminés. Il importe de souligner le fait que si l'observation de ces règles de droit est tout à fait absolue, la collaboration active des membres dépend plutôt de la libre volonté des Etats particuliers, ainsi que de la situation politique générale, ce devoir d'une collaboration active n'était pas suffisamment précisé (c'est une autre différence entre la Société des Nations et une alliance: dans cette dernière c'est l'élément actif qui prime tous les autres). La Société des Nations est en somme une association d'Etats souverains *essentiellement politique dans son fonctionnement* (22).

§ 2. *La guerre d'après le Pacte.*

Le Pacte des Nations a-t-il aboli la guerre? La question est très importante, car il est évident que seule l'abolition absolue de la guerre pourrait réaliser complètement le rêve de l'humanité, — peut-être irréalisable, — d'établir les garanties efficaces de la paix du monde et de la sécurité des Etats particuliers.

Le Pacte de Paris a procédé d'une manière plus

(21) OPPENHEIM. Le caractère de la Société des Nations, p. 238. Une alliance si elle crée une union entre les alliés ne possède pas d'organes propres.

(22) HUBER. Die Konstruktiven Grundlagen, p. 17. « Der Völkerbund war bis vor Kurzem nur ein rechtphilosophisches, ethisches Problem; heute ist es ein Problem der praktischen Politik geworden. Zunächst hinsichtlich seiner Verwirklichung bei den Friedensverhandlungen und seither hinsichtlich der Möglichkeit, ihn zu einem lebensfähigen Träger politischer Aufgaben zu machen.

modeste ; il n'a pas aboli les guerres, il les admet — toutefois sous certaines conditions.

Déjà le préambule du Pacte, dans son texte français, nous dit que les hautes parties contractantes acceptent seulement « *certaines obligations de ne pas recourir à la guerre* », c'est-à-dire, comme l'a fait remarquer M. Larnaude (23), « de ne pas recourir à la guerre dans certaines hypothèses données, exprimant par là même implicitement et sans ambages que la guerre restait possible et légalement possible dans tous les autres cas ».

La tâche des auteurs du Pacte était seulement de « raréfier les cas où le recours à la force devait être envisagé » (24).

La disposition capitale de l'article XII proclame ce principe évidemment inspiré par la pensée pacifiste anglo-saxonne : « tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas, ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil. »

Donc, pas de guerre sans l'examen préalable du litige. Les guerres doivent être précédées ou par l'enquête du conseil ou par la sentence arbitrale. C'est sans doute rendre beaucoup plus difficiles les conflits armés qui éclatent dans l'atmosphère parfois surchauffée des passions populaires, ce n'est pas néanmoins écarter tout danger de conflit là où les diver-

(23) Op. cit., p. 17, SCHÜCKING-WEHBERG, p. 92.

(24) SCELLE, op. cit., p. 181.

gences d'intérêts sont tellement profondes que le fait de retarder le choc, ne peut pas toujours empêcher la guerre de se déclancher.

En effet, aux termes de l'article XV, si dans la procédure d'enquête entreprise par le Conseil, ce dernier « ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les représentants de toute partie au différend, les membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice. » C'est donc seulement dans ce cas « éminemment favorable » de l'unanimité du Conseil ou de la majorité requise à l'Assemblée ~~que~~ la guerre est interdite. Nous voyons que le Pacte n'enlève pas aux membres de la Société des Nations ce qui était considéré jusqu'ici comme un des attributs essentiels de la souveraineté — le droit de faire la guerre — et c'est une preuve de plus qu'il n'a pas introduit de changements radicaux dans la notion de la souveraineté (25).

Il y a dans le Pacte d'autres cas où la guerre est admise, mais ce sont plutôt des formes d'exécution internationale que des guerres proprement dites, et c'est tantôt un membre particulier, tantôt la collectivité tout entière qui assume cette exécution.

Si la partie condamnée conséquemment à la pro-

(25) Mc CURDY. The League of Nations, p. 2. If the independent State lose the right to make war, it *ipso facto* ceases to be an independent State. WEHBERG-SCHÜCKING, op. cit., p. 51 : « Hätte der Krieg schlechthin unter den Gliedern des Völkerbundes ausgeschaltet werden sollen, so hätte der Statut so radikal vorgehen müssen wie der amtliche deutsche Regierungsvorschlag, der in Versailles überreicht wurde d. h. jeden Konflikt in der einen oder anderen Form vor ein Forum des Völkerbundes zur obligatorischen Entscheidung bringen müssen ».

cédure d'enquête entreprise par le Conseil ou par l'Assemblée ou à la suite d'une sentence arbitrale prévue par l'article XIII se refuse à exécuter la prestation à laquelle elle est condamnée, il y a deux cas possibles : ou c'est la partie qui se conforme à la décision qui se charge elle-même de l'exécution, en l'imposant à son adversaire par la force ou bien c'est la Société des Nations qui procède à toute une série de mesures contre le membre récalcitrant. En effet, d'après l'article XIII « les membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et ne pas recourir à la guerre contre tout membre de la Société qui s'y conformera ». Les Etats ont donc la liberté d'action à l'égard des membres de la Société des Nations qui ne se conforment pas aux sentences rendues (26).

Il y a enfin un troisième cas de guerre, qui mérite une autre dénomination, car il s'agit plutôt là d'une véritable « exécution sociale ». C'est le cas prévu par l'article XVI, quand « un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles XII, XIII ou XV » (27); et la Société est obligé d'intervenir.

Le Pacte prévoit trois catégories de guerres licites : les deux premières peuvent être considérées

(26) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 370.

(27) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 50. Die Durchsetzung des Rechts gegenüber dem Widerstrebenden, die selbst wieder in rechtlich geregelten Formen auf Grund rechtlich geordneten Zuständigkeit geschieht, nennen wir Exekution.

S'appuyant sur cette définition, ces auteurs refusent de considérer la plupart des solutions des conflits par la force des armes admises dans le Pacte comme des guerres proprement dites, mais seulement comme des exécutions internationales. Comp. aussi, ibd. plus loin, p. 67 « ius belli et pacis » appartenant à la Société des Nations.

comme des guerres individuelles, la troisième comme une sorte de levée en masse contre le perturbateur de la paix (28).

L'emploi de la force n'est donc pas complètement supprimé dans le Pacte. Dans nombre de cas, c'est seulement celui qui aura la force qui fera valoir son droit, mais il faut reconnaître que le Pacte limite sensiblement pour les Etats forts les occasions d'abuser de leur situation privilégiée. Certains auteurs ont voulu voir une contradiction fondamentale entre les buts que poursuit la Société des Nations et cette admission de l'emploi de la force quoique seulement dans des cas bien déterminés. Mais on ne doit pas oublier qu'il est difficile de trouver l'unité des conceptions juridiques dans ce Pacte où, malgré tout, le point de vue politique prime tous les autres (29). Cependant il importe de souligner que malgré toutes ses lacunes et les préoccupations surtout politiques de ses auteurs, le droit de guerre a été codifié, qu'il y a maintenant des distinctions à faire entre les guerres licites et les guerres illicites et qu'on a ainsi limité considérablement le prétendu « droit » de guerre qui, dans la plupart des cas, n'est que le sanctionnement de la simple force (30).

(28) SCELLE, *op. cit.*, p. 181.

(29) SCHÜCKING-WEHBERG, p. 83... « Das Recht beruht auf dem sittlichen Gedanken der Gerechtigkeit, und der Krieg beruht auf der Anwendung von Gewalt, und nichts garantiert, dass der Sieg der Gewalt auch den Sieg der Gerechtigkeit bedeutet.

(30) SCHÜCKING-WEHBERG, p. 51. Theoretisch betrachtet bringt das Statut des Völkerbundes also nur einen Unterschied zwischen dem erlaubtem und dem unerlaubtem Kriege, aber immerhin ist das schon eine wichtige Abkehr von der Rechtsanschauung, die im Zeitalter des fürsterlichen Absolutismus in Verbindung mit einem jeder Rechtschranke entbehrenden Souveränitätsbegriff, *ibid.* p. 92. In der Tat sind eine

§ 3. L'Agression.

Les guerres interdites par le pacte ce sont les guerres agressives. C'est dans le cas d'une guerre aggressive que l'article X du Pacte promet aux membres de la Société des Nations la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique (31). Cette notion d'agression joue un rôle capital dans toute la conception de la Société des Nations, et il est nécessaire de se rendre compte quelle en est la signification exacte d'après le Pacte, avant d'aborder la question de l'intégrité territoriale des membres de la Société (32).

Ce n'est pas que cette question ne se soit déjà imposée aux esprits avant la dernière guerre. On s'en occupait tout d'abord au point de vue moral et la guerre aggressive était presque unanimement condamnée par l'opinion publique. L'importance de la question des responsabilités de la guerre qu'on discute toujours après chaque nouvelle crise, démontre clairement qu'aucune partie ne veut assumer la lour-

solche Fülle von Erschwerungen für jeden Kriegausbruch geschaffen worden, dass den *gutgesinnten* Nationen in jedem Fall reichlich Gelegenheit gegeben wird, bei einem konkreten Streitfall für eine Verständigung zu wirken. Comp. aussi LOUIS LE FUR, Guerre juste et juste paix, Revue Gén. de dr. int. 1919.

(31) Le discours de Lord Curzon of Kedleston, 3 juillet 1919 (Parliamentary Debates, off. rep. vol. 35, n° 57). Aggressive war, aiming at territorial aggrandissement or political advantage, is expressly forbidden under the guarantee of the members of the League.

(32) Sur la difficulté de donner une définition claire et précise de l'agression, BRAILSFORD, A league of nations, p. 61, LAUN, Angriff und Verteidigung, p. 528. Vor allem ist es notwendig dass jener Satz, welcher die Unterscheidung ausspricht, also die Legaldefinition des Angriffs, der als Bruch des Friedens und als Beginn und unmittelbare Veranlassung der Feindseligkeiten zu geben hat, kurz und klar sei.

de responsabilité d'une agression. C'est à ce point de vue qu'elle a déjà arrêté l'attention avant la grande guerre (33). D'autre part, la question de l'agression jouait un rôle très important dans les traités politiques (comp. par exemple les termes dans lesquels a été conclue la Triple Alliance) (34). Pour rendre la formule plus claire et plus précise, on ajoutait très souvent après « être attaqué » les mots « sans provocation », mais le mot « provocation » prêtait aussi à des interprétations diverses.

Déjà avant la guerre, on est arrivé à la conclusion (dans le monde anglo-saxon) que seuls des critères formels pouvaient donner une réponse absolument sûre à la question : qui doit être considéré comme un agresseur. C'est parmi ces critères qu'il faut, par exemple, ranger les formules adoptées par les traités BRYAN (35) : « Sous le régime d'un traité BRYAN, le juge n'aurait qu'à vérifier si un différend a été inscrit auprès de la Commission de réconciliation, et si les trois cent soixante-cinq jours sont écoulés ; s'il n'en est pas ainsi, l'agresseur est par là convaincu de crime : nul ne peut l'aider, chacun a le devoir de l'arrêter ».

Nous avons suffisamment démontré dans la première partie de notre travail quelles raisons historiques expliquent le fait que la question de l'agression occupe une place tellement importante dans les projets de la Société des Nations (36) et dans le Pacte.

(33) MERIGNAC, *Traité de dr. public inter.*, t. III (éd. 1912), p. 65. LAUN, *Angriff und Verteidigung*, p. 506.

(34) LAUN, *op. cit.*, p. 509.

(35) VOLLENHOVEN, *Les trois phases du droit des gens*, p. 77.

(36) TEMPERLEY, V. II, p. 22. « The violation of Belgium demonstrated the need for a more comprehensive guarantee of the safety of small nations than could be furnished by in-

Il sera curieux de comparer ici la notion de l'agression telle qu'elle est admise dans le Pacte et celles qu'on rencontre dans les divers projets d'avant le Pacte.

La notion de l'agression dans le pacte est toute dominée par les idées anglo-saxonnes. Ce que la pensée anglo-saxonne a toujours tenu à mettre en avant, c'est la notion d'un certain délai entre la naissance du conflit et la déclaration de la guerre. C'est ce que le général Smuts, dont les suggestions ont eu tant d'influence sur le Pacte, appelle « moratorium » ; la partie qui n'observe pas le délai établi par le Pacte sera déclarée agresseur et c'est à ces agresseurs que Smuts veut appliquer les sanctions, celle du désarmement perpétuel en premier lieu (37).

Une autre idée domine aussi la conception anglo-saxonne de l'agression, celle de la *nécessité d'un examen préalable* du conflit soit, par une cour arbitrale, soit par un conseil de médiation ou d'enquête (38). Il y a des divergences de vues en ce qui concerne le rôle que doivent jouer ces décisions et si elles devront être obligatoires ou non pour ceux qui y seront soumis. Mais ce qu'il y a d'essentiel et de

cidental treaties between a group of Powers » DEMONT, op. cit., p. 53.

(37) XX. La prochaine Société des Nations, p. 298.

(38) M. POLLOCK, The League of Nations, p. 164, établit un intéressant parallèle entre l'idée de l'article XII du Pacte et le principe de la rupture « de la paix du roi » qui existait dans l'ancien droit anglo-saxon. « As in early English law any act of violence, whenever committed, came to be regarded as a breach of the « King's peace », originally a privilege extended from the king's household and immediate surroundings to persons in his service and places taken under his special protection — so any and every sudden act of war is henceforward a breach of the peace of the League which will exact due reparation ».

commun dans toutes les variations de cette conception, c'est la nécessité d'un examen préalable. La partie qui ne soumet pas le conflit à l'examen préalable des corps spéciaux institués par le traité et qui commence les hostilités sans avoir accompli cette formalité est déclarée avoir tort et avoir commis l'agression, et c'est contre cette partie que vont jouer les sanctions prévues par le traité.

C'est dans le projet de la Société Fabienne que cette idée est exprimée de la façon la plus claire (39) quoique très timidement en même temps. Dans le Pacte de l'agression préparé par cette Société, nous trouvons les termes suivants :

« Ces articles ont pour principe fondamental que les Etats participants désavouent individuellement tout désir ou toute intention d'agression à l'égard de tout autre ou de tous autres Etats souverains indépendants et que, dans toutes les circonstances et sans aucune exception ou restriction, ils conviennent et s'engagent à ne jamais poursuivre au delà de la phase des représentations courtoises toute réclamation ou plainte contre n'importe quel autre Etat participant, sans soumettre tout d'abord cette réclamation ou plainte soit à la Haute-Cour Internationale pour jugement ou décision, soit au Conseil International pour examen et rapport, avec l'idée d'aboutir à un règlement acceptable pour les deux parties ».

De même l'article 18 des suggestions du Général Smuts, tout en évitant « l'apparence même de

(39) Léonard S. WOOLF. Un gouvernement international, p. 331 et du même auteur *The framework of a lasting peace*, p. 96.

la coercition » impose aux parties de s'engager à ne recourir aux armes qu'après l'épuisement de tous les moyens pacifiques (40).

Le même programme était développé par la « Ligue to enforce peace » (41). C'était le programme maximum de cette association qui ne voulait pas aller jusqu'à admettre l'exécution coercitive des décisions du tribunal ou du Conseil de Conciliation. Le groupe de lord Bryce présenta aux débuts de l'année 1917 les mêmes demandes comme son programme-maximum (42).

Le Pacte a suivi dans cette question, comme en tant d'autres, la méthode anglo-saxonne. Nous avons vu dans le chapitre précédent quelle est la différence entre les guerres licites et les guerres illicites. Toutes les guerres illicites peuvent être considérées comme une « agression ». Toute autre interprétation du mot « agression » est impossible : si le Pacte reconnaît que dans certains cas la guerre est admise, ces cas ne peuvent pas être considérés comme une agression, c'est donc une question de non observation de la procédure qui est liée étroitement à la question de l'agression (43).

(40) SMUTS, op. cit., p. 53, SCELLE, op. cit., p. 245.

(41) LOWELL. A League to enforce peace, p. 7. The proposal goes not farther than obliging all the members to prevent by threat of armed intervention a breach of the public peace before the matter in dispute has been submitted to arbitration, and this is neither unreasonable nor impracticable.

(42) L. S. WOOLF. The framework of lasting peace, p. 72. Coercitive action by the members of the Union would be a treaty obligation only in the case where a State has resorted to force before submitting the dispute to peaceable settlement. Des propositions analogues étaient présentées par DICKINSON. After the war, 1915, comp. NIPPOLD, Die Gestaltung des Völkerrechts, p. 68, NORMAN ANGELL, America and the World State, p. 40.

(43) Alpheus Henry SNOW. A League of nations accord-

Certains auteurs ont cependant soutenu que la définition de l'agression adoptée par le Pacte est beaucoup plus étendue. Ils prétendent y faire rentrer tous les attentats contre les droits fondamentaux des Etats sans tenir compte du fait si la procédure imposée par le Pacte a été observée ou non. Ces auteurs affirment que la guerre qui peut ne pas être agressive à son début, peut le devenir, s'il est évident qu'un des Etats a par rapport à un autre Etat des visées annexionnistes ou poursuit toute autre diminution de la souveraineté de celui-ci. Tel est par exemple l'avis du célèbre pacifiste allemand M. Schücking (44). Ces commentaires trouvent leur explication dans la conception primitive de Wilson de la garantie absolue, sans aucune restriction, des droits fondamentaux des Etats membres de la Société des Nations. Mais nous avons vu que Wilson a dû abandonner cette idée. Par l'insertion dans le projet de Wilson des mots « contre toute

ing to the American idea, p. 14 « only aggression recognized by the fundamental law is that which occurs when states or governments deprive persons of their fundamental rights *without due process of law*. Such aggression and such only is an aggression against all other states.

(44) SCHÜCKING-WEHBERG, op.c., p.276, Die Frage wann ein äusserer Angriff auf die territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit vorliegt, ist, wie oben gesagt, nach den besonderen Umständen des einzelnen Falles zu entscheiden. Der blosse militärische Einmarsch in fremdes Staatsgebiet ist, wenn durch ihn nicht andere Normen des Status verletzt sind, nach Art. X nur dann untersagt, wenn damit die Absicht der Aneignung fremden Staatsgebiets verbunden ist. Diese kann sowohl bei Beginn als auch im Verlaufe oder nach Beendigung einer militärischen Operation zu Tage treten.

Ibd. Unter äusseren Angriffen sind nicht nur Kriege zu verstehen, die im Widerspruch mit den in Art. XII aufgestellten Grundsätzen begonnen werden, die so genannten überfallskriege, sondern Kriege jeder Art, vorausgesetzt dass ihr Ziel eine gewaltsame Besitzveränderung ist.

agression extérieure », (l'amendement Bliss), on a limité cette garantie absolue proposée tout d'abord par le président des Etats-Unis (45).

Les auteurs qui soutiennent la thèse ci-dessus oublient la différence essentielle établie par le Pacte et qui sera expliquée d'une manière plus détaillée dans le chapitre suivant, entre le respect et la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique. Si le respect de ces droits suprêmes des Etats est absolu aux termes du Pacte (« s'engagent à respecter l'intégrité territoriale » etc.), la garantie promise par le même article est limitée aux cas d'une agression extérieure. L'agression est donc une chose qui limite la garantie et on ne peut pas affirmer que tout attentat contre l'intégrité territoriale soit considéré comme une agression, car la définition admise par l'article X, deviendrait alors incompréhensible (46).

Le Pacte a établi une notion de l'agression tout à fait claire parce que formelle. C'est sans doute un de ses plus grands mérites, aussi faut-il protester de la manière la plus catégorique contre les allégations des auteurs qui veulent altérer le sens clair et

(45) C'est donc tomber dans l'erreur que de se rapporter aux diverses déclarations de Wilson antérieures au Pacte pour prouver que, d'après le Pacte, tout attentat contre l'intégrité et l'indépendance politique des Etats constitue une agression. M. SCHÜCKING, op. cit., p. 276, commet justement cette erreur : « Nun hat aber Wilson bereits in seiner Botschaft vom 8 Januar 1918 wesentlich anders gesprochen und als 14 Punkt die Errichtung eines Bundes gefordert « um allen Staaten grossen und kleinen, gegenseitige Garantie der politischen Unabhängigkeit gewähren » und die Worte « gegen äussere Angriffe » erst später in den Entwurf aufgenommen, ohne dabei eine besondere Einschränkung zu machen ».

(46) Nous aurons l'occasion de revenir à cette question dans le § 5 (La garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la Société des Nations).

précis des notions juridiques sur lesquelles repose toute la construction du Pacte.

Nous tenons à rappeler que c'est le Conseil qui est autorisé, d'après l'article X du Pacte, à établir l'état de fait de l'agression. On n'a en aucune façon abandonné cette constatation aux Etats particuliers. Sous l'assaut des adversaires du Pacte au Sénat des Etats-Unis, M. Wilson a admis l'interprétation que chaque Etat est juge souverain du fait si l'agression a eu lieu ou non (47). Mais, d'une part, les criteriums formels établis par le Pacte, analogues à ceux des traités Bryan sont tellement irréfutables que nul doute ne sera possible dans la plupart des cas, et, d'autre part, l'article X dit expressément : « En cas d'agression... le Conseil avise aux moyens, etc. » Il est donc évident que c'est le Conseil qui décide s'il y a ou non agression, autrement toute son activité serait rendue impossible. Il serait certes préférable que ce fût un corps spécial, une cour internationale qui eût à décider dans l'espèce si on est en présence d'un cas d'agression. Le Conseil est un organe com-

(47) TEMPERLEY, *op. cit.*, v. III, p. 69.

Senator WILLIAMS : And if any country should conclude that there were not external aggression, but that France or some other country had started the trouble indirectly, we would have the same right, if I understand it, that Italy had to declare that her alliance with Germany and Austria was purely defensive, and that she did not see anything defensive in it ; so when you come to judgement of the facts, outside of the international law involved, each nation must determine, if I understand, whether or not there has been external aggression ?

The President (Wilson). I think you are right, Sir.

C'est sans doute sur ces déclarations de M. Wilson que sir Pollock a basé sa théorie, *op. cit.*, p. 160 « the knowledge of all Powers concerned that the sanctions are there ». Il est évident qu'avec cette théorie toute sanction deviendrait complètement illusoire.

posé de diplomates et, très souvent, il se laissera guider par des considérations purement politiques et non juridiques (48). Nous croyons que par le fait que c'est le Conseil qui tranche la question, on n'a porté aucune atteinte à la souveraineté des Etats particuliers. Tout son rôle se réduit à l'application des règles qui déjà obligent tous les membres de la Société; l'exécution des mesures qu'il préconise, restant à la complète discrétion de ces membres ainsi qu'on le verra dans le paragraphe consacré à la garantie.

La notion de l'agression est une notion essentiellement *internationale* : le Pacte ne s'occupe pas des questions intérieures et l'agression peut se présenter seulement dans les rapports entre Etats (49). La dislocation des Etats à la suite des révolutions intérieures reste toujours possible, même après le Pacte. La Société des Nations demeure complètement neutre en face des mouvements intérieurs qui peuvent se produire chez ses membres. Ce fait a été souligné et mis au point par la Cinquième Commission de la première assemblée de la Société des Nations, surtout dans le discours de M. Motta, délégué suisse (50). Le rapport de la Cinquième Commission

(48) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 279. Das Fehlen einer unparteiischen Instanz, die über die Voraussetzungen des Eintritts der Garantiepflicht zu urteilen hat, bedeutet eine grosse Lücke in Art. X und kann zu grossen Schwierigkeiten führen.

(49) TAFT. Occasional papers, p. 138; SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 275. D. Garantie nur gegenüber äusseren Angriffen, VÖLKERBUND, Berichte der nationalrätlichen Kommission, p. 102, Bern 1919.

(50) Actes de la première Assemblée, séances plénières, p. 573.

à l'assemblée précise encore plus la question (51). « Toute la portée de l'article X se réduit à condamner les agressions venant de l'extérieur ». Nous sommes donc loin de l'idée de la Sainte Alliance surveillant tous les mouvements intérieurs qui se produisent dans les Etats (52).

Le mot « agression » doit être interprété comme un « envahissement du territoire » qui entraîne des conséquences soit pour une partie du territoire de l'Etat envahi (intégrité territoriale), soit pour tout l'Etat qui disparaît par suite de l'occupation de la totalité de son territoire. Dans chacun de ces deux cas, il s'agit de l'occupation *manu militari* et en nous en tenant à l'interprétation stricte du mot « agression », nous devons réfuter toute interprétation plus étendue de ce mot. Les mesures d'ordre économique prises par un Etat à l'égard d'un autre Etat intéressent l'article X seulement dans les cas considérés comme « menace ou danger d'agression » (53).

(51) Ibidem, p. 580. La question a été soulevée à propos de l'admission de l'Autriche et de la question du Vorarlberg dont le sort n'avait pas encore été décidé par le plébiscite.

(52) POLLOCK. The league of nations, p. 133, Every member is sovereign in its own affairs and answerable to the League only for having some kind of settled Government capable of appointing fit representatives for the common business. TAFT WILLIAM, H. Chances of war remote (The Covenanter, p. 132) The Suggestion that Article X was intended to bring the aid of Great Britain the power of the United States to suppress a revolution in Ireland is of course wholly unfounded, because a revolution in Ireland would not be an attack upon the territorial integrity or political independance of Great Britain by *external aggression*. Même opinion exprime Henri ROLIN, La révision du Pacte de la Société des Nations accomplie par la deuxième assemblée, p. 241.

(53) Cette question a été posée par M. SAYRES, Francis BOWES. International administration, dans le recueil de DUGGAN. The League of Nations, p. 133 « what constitute « aggres-

« Menace ou danger d'agression », ce n'est pas la menace ou le danger d'une guerre quelconque, même admise par le Pacte. C'est l'article XI de celui-ci qui doit être appliqué dans ce dernier cas, beaucoup plus général. « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». Nous voyons que le mot « aggression » a un sens précis partout où il est employé. Il serait impossible d'établir ce qui constituerait une « menace d'agression » dans le cas où l'agression devrait signifier tout attentat à l'intégrité territoriale, vu qu'on ne sait jamais d'avance quel sera le résultat d'une guerre, et M. Taft, qui est partisan d'une définition plus large le constate lui-même : « En fait, l'article X ne sera généralement pas applicable avant que les guerres n'en soient arrivées à un point où on verra clairement le but particulier poursuivi par leurs auteurs » (54).

Quelle serait donc la différence entre l'agression et la menace d'agression là où il ne deviendrait évident qu'au cours de la guerre qu'il s'agit bien d'une aggression ? La solution de ce problème est beaucoup plus facile si on s'arrête à la définition de l'agression adoptée dans le texte. Il y aura menace d'agression toutes les fois qu'un Etat fera des préparatifs de guerre sans avoir manifesté la volonté de

sion » against such political independence », whether economic duress would constitute such « aggression ».

(54) Discours prononcé par M. TAFT, ancien président des Etats-Unis, au Metropolitan Opera de New York, le 4 mars 1919 (La Paix des Peuples, n° 6).

soumettre le différend qui s'est élevé entre lui et un autre Etat à la procédure imposée par le Pacte (55).

§ 4. — *Le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la Société des Nations*

Dans l'article X dont l'analyse détaillée fera l'objet de présent chapitre ainsi que des chapitres suivants, il faut distinguer deux sortes d'obligations.

Ce sont : d'abord l'obligation passive, comme nous l'avons appelée en analysant le préambule, à savoir celle du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats-membres de la S. D. N., ensuite l'obligation par laquelle les contractants s'engagent à entreprendre certaine activité pour maintenir cette intégrité territoriale et l'indépendance politique contre toute agression extérieure, ce qui est défini dans le préambule par l'expression « faire régner la justice ». Cette deuxième obligation appartient à la forme juridique de la garantie (56).

C'est la première obligation, celle du respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique à laquelle s'obligent les membres de la Société des Nations qui fera l'objet du présent chapitre.

(55) Dr. Christian Meurer, *Die Grundlagen des Versailler Friedens*, p. 120 et suiv. RAY, *Commentaire*, p. 53, « En cas d'agression ou danger d'agression ». La formule s'appliquerait par exemple : à un renforcement d'armements en violation de l'art. VIII (dont l'art X est ainsi une sanction) ; à une concentration suspecte de troupes ; à la construction de chemins de fer purement stratégiques, etc...

(56) SCELLE, *Le pacte des Nations*, p. 189. « Cette double obligation de la vie, de la liberté et des droits acquis, c'est à elle que pense le préambule lorsqu'il affirme expressément que les Principes du droit international constituent la règle de conduite effective des Gouvernements ».

Remarquons tout d'abord que l'obligation du respect proclamée en termes tout à fait formels (« s'engagent ») (57) est en même temps absolue, sans aucune restriction, à la différence de ce que nous voyons en ce qui concerne la garantie stipulée dans le deuxième paragraphe de l'article X et promise seulement en cas d'une agression extérieure.

Ce respect de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale n'est, d'autre part, subordonné à aucune autre condition, contrairement à ce que nous avons vu dans certains projets de la Société des Nations, et surtout dans les premiers projets de Wilson. L'organisation internationale fondée sur le Pacte de Paris est une organisation basée sur le principe de souveraineté des Etats particuliers. La Société des Nations comme telle est également obligée à respecter ces droits suprêmes de ses membres (58) et ne peut rien entreprendre contre ces droits fondamentaux des Etats. Cette dernière clause n'aurait certainement pu exister dans une Société des Nations formant une sorte de super-Etat qui eût pu modifier les frontières suivant les principes qu'il admettrait comme fondamentaux pour la Société (59). Nous voyons que sur ce point comme sur tant

(57) LARNAUDE, op. cit., p. 14. L'article X qui parle vraiment le langage des traités internationaux où l'on prend des engagements fermes...

(58) Comp. l'opinion du Comité de juristes dans le cas du différend entre la Bolivie et le Chili, Société des Nations, Actes de la deuxième assemblée, p. 466 « la demande de la Bolivie est inconcevable, l'Assemblée de la Société des Nations ne pouvant d'elle-même modifier aucun traité, la modification des traités étant de la seule compétence des Etats contractants ».

(59) Comp. par ex. les conceptions socialistes BERNSTEIN, *Völkerbund oder Staatenbund*, p. 21. Die Integrität von Staaten ist überhaupt nur dann eine demokratische Forderung, wenn diese Staaten zur Selbstständigkeit gelangte Völker ver-

d'autres le Pacte n'a pas introduit dans la notion de la souveraineté, les changements profonds que laissaient prévoir certaines conceptions pacifistes (60). Les compétences de la Société des Nations en matière de révision du statut territorial, sont privées de tout caractère obligatoire pour les membres (ce qui nous explique les termes extrêmement timides de l'art. 19 : « peut » « inviter », « procéder à un nouvel examen »).

L'article X précise dans le texte français les notions de l'intégrité territoriale et de l'indépendance

treten... Dagegen haben gerade die entschiedensten Demokraten unter Umständen Kriege behufs Aufhebung dieser Hörigkeit, je nach dem sogar *gefordert*. Es sei nur, unter anderem, an die von Marx verfassten Resolutionen internationaler Sozialistenkonferenzen erinnert, welche den Kampf der Westmächte gegen Russland behufs Befreiung Polens forderten. Die Aufrechthaltung der territorialen Unversehrtheit der Staaten und Reiche in ihrem gegebenen Umfang *mag als Satzung für einen Staatenbund passen, sie kann aber nicht leitender Grundsatz eines Völkerbundes sein, sofern dieses Wort überhaupt einen Sinn haben soll*. Ibid., p. 23. Wir müssen den mystischen Glauben an den Staat abstreifen um reif für den Völkerbund zu werden.

Une demande analogue était adoptée à la Conférence socialiste internationale, du 3 au 8 février 1919, La Paix des Peuples, février-mars 1919, p. 123.

« La Société des Nations doit créer une cour internationale qui, par médiation et arbitrage préviendra ou réglera tous les conflits, y compris ceux qui sont considérés comme touchant à l'existence et à l'honneur des Etats. Cette cour doit avoir la compétence, après consultation des peuples intéressés, de rectifier les frontières si la nécessité s'en fait sentir. »

(60) WOOLF, *The framework*, p. 49. International law regulates the fundamental relations of states — e. g. the whole of the international law is based upon the doctrine of the sovereignty, independence and territorial integrity of states. International law is, therefore, the great bulwark of the international *status quo*, just as municipal law is a powerful bulwark of the social *status quo*.

Message du Conseil fédéral, Rapport rédigé par M. Max HUBER, p. 185. L'égalité dans le cadre juridique matériel, c'est-à-dire le principe d'un droit égal au respect de l'intégrité territoriale, à l'autonomie interne, au trafic international n'a jamais été contesté.

politique par le mot « présente ». De graves malentendus ne tardèrent pas à surgir autour de ce mot. Les adversaires du Pacte s'empressèrent de saisir cette occasion pour affirmer qu'il fallait comprendre par ce terme « actuelle », l'intégrité territoriale et l'indépendance politique telles qu'elles existaient au moment de la conclusion des traités de paix. Ils disaient que la Conférence de la paix poursuivait ainsi l'idée chimérique d'établir la permanence du statut mondial, en n'y admettant aucun changement, ce qui leur donnait l'occasion de condamner l'article X comme une clause dirigée contre tout progrès dans le développement de l'humanité (61).

Quelques renseignements sur l'origine de ce qualificatif dans l'article X suffisent pour démontrer que cette interprétation que nous venons de résumer est dénuée de tout fondement. Ainsi qu'on le sait, le mot « présente » manquait dans le premier projet du Pacte, du 14 février 1919 (61 bis). Il n'y a été ajouté qu'ultérieurement à cette date pour rendre le terme anglais « existing » qui figurait dans ce premier projet. Or le mot « existing » veut dire tel qu'il existe au moment où le cas se présente, au moment de l'agression par exemple ou lorsque un Etat quelconque entreprend une action qui pourrait avoir des conséquences fâcheuses pour l'un des

(61) LAMMASCH, *Völkermord oder Völkerbund*, p. 29. La thèse développée par l'expert de la délégation américaine M. MILLER, devant la commission du Sénat Américain est, de même point de vue, complètement injustifiée. (Hearing before the Committee on Foreign Relations United States Senate, 66 Congress, 1 Session, Doc. 106, p. 378, 388).

(61 bis) Comp. PAUL MORIAUD, *La Société des Nations et la Suisse*, p. 41.

membres de la Société. C'est dans ce sens que s'exprime le commentaire officiel suisse :

« L'expression — indépendance présente — du texte français ne rend pas exactement le sens des termes anglais « existing independence ». Dans le texte français originaire le mot « existing » n'était pas traduit. Ce n'est pas le degré d'indépendance en 1919 (pleine souveraineté, autonomie, etc...) qui est protégé, mais l'état des choses qui existera en droit au moment de l'agression injustifiable » (62).

Il convient de souligner le fait que ce mot « existing » s'applique non seulement à « l'indépendance politique » mais aussi à « l'intégrité territoriale ». Cette interprétation est possible, si on consulte le texte anglais en premier lieu et nous savons que ce texte était celui de la première rédaction du Pacte (63). Ce n'est pas seulement le degré de l'indépendance politique qui peut changer malgré le Pacte : les frontières des Etats peuvent elles aussi subir diverses modifications. Ainsi en prouvant que l'article X ne contient pas de stipulations consacrant le maintien du *statu quo* établi par des traités de paix, nous prouvons en même temps ce que nous avons déjà essayé de démontrer dans notre analyse du caractère juridique de la Société des Nations, notamment que cette nouvelle organisation internatio-

(62) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 277. F. Die « bestehende » politische Unabhängigkeit. Diese Auffassung ist schon deshalb unhaltbar, weil dann der Art X in den verschiedenen Friedensverträgen verschieden ausgelegt werden müsste. M. SCELLE traduit le mot « existing » l'indépendance *actuelle et future*, op. cit., p. 381.

(63) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 277, malgré qu'il est d'opinion contraire à celle représentée dans le texte, admet cependant : « Es ist den Staaten nicht verboten Grenzveränderungen ohne Zustimmung des Bundes vorzunehmen. »

nale ne poursuit pas de buts politiques. Elle tend en premier lieu à la reconnaissance de certains principes et c'est un principe fondamental du droit international que celui du respect mutuel de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale (64).

Tout changement du statut mondial étant en désaccord avec le principe général énoncé dans l'article X, est en même temps incompatible avec le Pacte. Nous ne pouvons pas nous imaginer qu'une Société des Nations, quelque forme qu'elle possède, puisse procéder autrement et admettre que les solutions extra légales par la force soient compatibles avec l'institution même de la Société des Nations (65).

Comment expliquer le fait que la Société des Nations, tout en n'admettant pas de conquêtes territoriales n'exclue pas cependant les guerres ? C'est

(64) SOCIÉTÉ DES NATIONS. COMMISSION DES AMENDEMENTS AU PACTE.

Deuxième rapport de la commission au Conseil, 9 sept. 1921, p. 3. Déclaration interprétative : « L'objet de l'article X n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront être apportées à cette organisation par divers moyens légitimes. Le pacte admet cette possibilité.

L'article X du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra pas tolérer des actes d'agression comme moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde. A cette fin, les membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Etats membres de la Société : en second lieu, ils se sont engagés à maintenir cette intégrité et cette indépendance contre toute agression extérieure, qui serait le fait ou d'un Etat membre ou d'un Etat non membre de la Société ».

(65) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 276. E. Die Unversehrtheit des Gebiets. Die Völkerbündakte keineswegs ausschliessen und nur gewaltsame Grenzveränderungen untersagen.

qu'il ne faut pas confondre deux questions : celle de la légitimité du droit de conquête avec celle de la légitimité de la guerre (66). Les guerres entre les membres de la Société des Nations ne peuvent pas mener à la conquête des territoires ou à la diminution de l'indépendance politique d'une des parties. Toute acquisition de ce genre serait contraire aux principes fondamentaux adoptés par le pacte.

Mais si un cas semblable se produisait, si une des parties voulait annexer dans une guerre licite (ne constituant pas par conséquent une agression) un territoire appartenant à un autre Etat, membre de la Société des Nations, quelles sont les mesures qu'aurait à prendre cette organisation pour empêcher l'accomplissement de ce fait qui serait en complète opposition avec l'esprit du Pacte ? Ici, rien n'est prévu, car les sanctions de l'article XVI ne s'appliquent pas à l'article X, malgré les propositions qui ont été faites dans ce sens au cours des débats de la Commission de l'hôtel Crillon (67). « Le Con-

(66) Nys. L'acquisition du territoire et le droit international, p. 401.

(67) LALOUËL. Les conceptions politiques, p. 210. L'article XVI du projet était tout à fait insuffisant. Il ne déclenchait les sanctions qu'au cas de l'inobservation de l'article XII (soumission obligatoire du litige à l'arbitrage ou à l'enquête du Conseil). Le texte du 28 avril l'améliore un peu : il vise aussi les infractions aux articles XIII (inexécution de l'arbitrage) et XV (violation des restrictions imposées par l'enquête du Conseil). L'amendement français proposait de citer également les articles VIII (limitation des armements et fabrication) et X (garantie d'intégrité et d'indépendance), ce qui fut repoussé.

Société des Nations. Actes de la deuxième assemblée. Rapport de la troisième commission de la deuxième assemblée, adopté par la Commission le 21 septembre 1921.

Les dispositions de l'article XVI sont claires et explicites. Des mesures économiques, comme moyen non seulement de mettre fin aux hostilités, mais encore de les prévenir, ou d'assurer l'exécution des sentences arbitrales, peuvent être envi-

seil avise aux moyens » seulement en cas « d'agression », mais il est tout naturel que dans le cas d'une guerre licite désastreuse en ses conséquences pour l'indépendance politique et l'intégrité territoriale, ce soit l'article XI qui trouve son application, car toute annexion, tout déplacement des frontières doit nécessairement intéresser la « paix des nations ». Le résultat dépend en dernier lieu de la situation politique générale, le devoir passif du respect étant seul précisé.

Nous voyons d'autre part combien est injustifiée l'opinion qui prétend que le Pacte a pour but le maintien du *statu quo* et que le monde est condamné de ce fait à une immobilité complète (68).

C'est enfoncer des portes ouvertes que s'efforcer de démontrer que le développement de l'humanité demande des changements. On n'a pas besoin de le prouver, c'est un fait évident (69). Il n'est pas

sagées aussi dans d'autres cas, comme par exemple, dans les situations auxquelles se réfèrent les dispositions de l'article X, de l'article XI, du 1^{er} alinéa de l'article XVII, du 4^e alinéa de ce même article, etc... Mais dans ces situations l'application des mesures économiques n'a pas le caractère d'une sanction obligatoire, comme dans l'hypothèse envisagée par l'article XVI.

(68) MORIAUD, op. cit., p. 40. « A l'appui de cette idée que le but des fondateurs de la Société des Nations n'a nullement été de donner aux contours territoriaux dessinés par le traité de paix une immuable rigidité et d'élever un barrage contre les courants naturels de l'évolution internationale, on peut au surplus alléguer que l'article X a été proposé par la délégation américaine et que l'Amérique n'a tiré de la guerre aucun gain de territoire ».

(69) KOCOUREK. Some reflections on the problem of a society of nations, p. 500. « No one desire to make a graveyard of the world, whether by means of war or peace. It is not necessary to go to extremes. The intelligent peace advocate will admit that nothing stands; that change is inevitable; and he will say that he does not object to change of political

moins évident que de la solution de ce problème dépend l'avenir de la Société des Nations. « La sécurité dans chaque Association peut être atteinte seulement par l'adaptation continuée. La conséquence de la rigidité dans un Etat, c'est la révolution, et dans la communauté des Etats, c'est la guerre ». Nous avons déjà eu l'occasion de constater à plusieurs reprises que les auteurs du Pacte se sont décidés pour une forme extrêmement souple de la Société des Nations (70). Les méthodes politiques adoptées par le Conseil sont loin d'être rigides et la prépondérance des grandes puissances dans ce Conseil préserve sans doute la Société des Nations des inconvénients que présenterait une organisation n'ayant pas à sa disposition de moyens aussi étendus, mais d'autre part nous ne devons pas oublier les limites légales de son activité qui résultent du maintien de la souveraineté des Etats particuliers. Ces limites ne pourront être élargies que par le dé-

map, if the element of brute force is eliminated. The answer will seem decisive »...

BRAILS福德. *The Covenent of peace*, p. 13. Security in every community, however, is purchased only by a constant adaptability. The penalty of rigidity in the state is revolution, as in the world of States it is war. The architect of such a League has a double task before him. He must persuade the satisfied and conservative Powers that their safety depends in the long run on their entry into a combination which must impose some limits on their sovereignty—limits, it is true, of the kind which every permanent alliance exacts to day.

(70) Sir Geoffrey BUTLER. *A handbook to the League of Nations*, p. 31, chapitre intitulé « The flexibility of the League's constitution ». « ...the frames of the Paris scheme made no attempt to fix upon succeeding generations a cast-iron system. ...It is only possible to establish an organisation which will make co-operation easy, and hence customary and to trust in the influence of custom opinion ». MILHAUD, *op. cit.*, p. 337. La paix actuelle, pour être la paix juste et la paix durable que le monde attend, ne peut être, nous l'affirmons il y a deux

veloppement de la conscience internationale de l'humanité.

C'est seulement une longue pratique internationale qui pourra répondre à cette question brûlante, quelle sera l'importance du rôle que la Société des Nations est destinée à jouer dans le règlement des différends internationaux, quels modes de solutions pacifiques pour s'adapter aux nouveaux besoins des nations vont être trouvés et mis en œuvre par cette grande organisation ? Déjà avant la guerre, on soulignait le fait que les changements nécessaires ne doivent pas être inévitablement produits par des guerres (71), et la fondation de la Société des Nations ne peut que renforcer puissamment les possibilités d'adaptations pacifiques aux besoins changeants de la vie internationale.

Le respect de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale oblige les Etats non seulement à ne pas attenter directement à l'intégrité territoriale d'autres membres de la Société, ce qui est déjà interdit par différents articles du Pac-

ans et le répèteons avec une conviction affirmée par les événements, qu'une première mise en œuvre du statut organique de la Société des Nations ».

(71) FRIED. Handbuch der Friedensbewegung, p. 17. Der Krieg ist eben nur eine besondere Kampfform, die Kampfform niedriger Entwicklungsstufen ; die tierische Kampfform, die sich mit zunehmender Kultur immer verfeinert hat, ibd, p. 22. Gegensatz zu :

Friede (biologischer) — Tod, Ruhe, Stillstand Kampf (Leben).

Friede (militärischer) Waffenruhe, Krieg.

Friede (pazifistischer) Staatenorganisation Staatenanarchie.

SCHÜCKING. International Union, p. 288. Now it is a *petitio principii* to seek to apply natural law of that kind to sociological problems in the relations of men. Although man may have developed from the beast, yet he has reached such a plane of development that his acts are influenced by intellectual factors which defy the ordinary laws of nature.

te parlant de l'agression, mais encore à n'entreprendre rien qui puisse compromettre cette intégrité par suite de certains actes qui, dans leurs conséquences, seraient susceptibles de tourner au détriment de l'intégrité territoriale d'autres Etats. « Tout acte qui aurait pour but ou pour conséquence de préparer une violation de territoire doit être également condamné » (72). Il serait donc faux pour cela seulement d'affirmer que l'art. X répète ce que les autres articles, par exemple l'art. XII, ont déjà défendu expressément. Ces autres articles parlent de l'agression directe, tandis que l'art. X a un sens plus large, vu qu'on peut attenter à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique par des voies détournées et ce sont justement ces actes qui restent interdits par l'article X. Dans le cas où un des membres de la Société des Nations serait menacé dans son intégrité territoriale par suite d'une révolte d'une de ses provinces, il est défendu aux autres membres de la Société des Nations de venir au secours des insurgés (73), car l'obligation de respecter la souveraineté des autres membres est absolue, comme nous l'avons indiqué plus haut et elle implique le devoir de s'abstenir de toute intervention dans les affaires intérieures d'un autre membre. Si cependant cette obliga-

(72) DUPUIS, op cit. p. 87. RAY, op. cit., p. 54. L'article XI est moins large que l'article X, car on peut porter atteinte à l'indépendance d'un Etat sans lui faire la guerre.

(73) I. RAY. Commentaire du pacte de la Société des Nations, p. 50, 51. L'auteur écrit que les mots « contre toute agression extérieure » s'appliquent aussi à la clause « s'engageant à respecter », ce qui est en complète contradiction avec toutes les interprétations universellement admises et ne se fonde sur rien, le texte de l'article étant là-dessus tout-à-fait clair et l'obligation du respect de l'intégrité territoriale tout-à-fait absolue.

tion est absolue, elle l'est seulement vis-à-vis des Etats, membres de la Société. Le Pacte ne l'a pas proclamée comme un principe qui doit s'appliquer à tous les Etats, il la limite aux « membres de la Société ». Les Etats qui restent en dehors de la Société des Nations ne peuvent pas prétendre, le cas échéant, à ne subir aucune amputation de territoires et aucune limitation de leur souveraineté, fût-elle des plus sensibles (74). C'est encore un des traits qui caractérisent la Société des Nations comme une œuvre essentiellement politique. M. Scelle avait bien raison à ce point de vue quand il constatait d'une manière tellement catégorique: « Il ne faut pas s'y tromper. Le Pacte n'a pas créé *la* Société des Nations, mais bien *une* Société des Nations. Il a organisé *une* Société particulière d'Etats et non point *la* Société internationale » (75). Si cette organisation a une tendance naturelle à s'étendre sur tout le monde civilisé, cette extension ne pourra se poursuivre que lentement vu qu'elle exige la confiance réciproque et la communauté des conceptions juridiques entre les membres, ce qui n'est pas toujours le cas pour les Etats qui restent en dehors de la Société des Nations.

Il nous reste encore à faire une remarque à propos du respect de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale. Certains auteurs ont préten-

(74) RAY, op. cit., p. 53.

(75) SCELLE. L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'assemblée de Genève, p. 125, MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, p. 102. C'est seulement si nous faisons partie de la Société que nous serons dans tous les cas en droit d'invoquer les garanties de paix créées par les articles XII à XVII du pacte ; ce n'est que si nous souscrivons au Covenant que nous pourrions bénéficier de la garantie complémentaire que son article X ajoute.

du que l'article X contient la condamnation des guerres, sous quelque forme que ce soit, car la guerre en elle-même ne conduit-elle pas à des actes contraires au respect de la souveraineté et de l'indépendance politique ? Ce serait aller trop loin à notre avis. L'article X s'intéresse aux résultats durables, aux changements qui persisteraient après des actes de violence ; le Pacte en admettant la guerre n'a pu exclure les manifestations de violence inévitables qui accompagnent la guerre et qui limitent temporairement l'indépendance politique et portent atteinte, temporairement aussi, à l'intégrité territoriale de la partie adverse (76).

On ne peut évidemment respecter que ce qui existe, c'est-à-dire l'indépendance politique recon- nue et les frontières nettement tracées (77); mais

(76) Il faut reconnaître que c'est l'expression même « l'intégrité territoriale » qui est la cause principale de la confusion. Cette expression fait croire qu'il est défendu de toucher aux frontières même temporairement, mais ce serait faire de tous les Etats des Etats perpétuellement neutres et tel n'est pas le but du Pacte qui admet la possibilité de la guerre entre les membres de la Société. L'expression « l'intégrité territoriale » était déjà critiquée avant la guerre à cause des traités de garantie qui garantissaient seulement l'état de possession mais non la neutralité permanente, comp. Georg. QUABBE, *Die Völkerrechtliche Garantie*, p. 118. « Der Ausdruck « territoriale Integrität » ist insofern nicht ganz glücklich gewählt (Die früher gebräuchliche Bezeichnung war passender: Garantie der Länder, so bei Moser, bzw. garantie des possessions); als er dahin aufgefasst werden könnte, dass jeder feindliche Einmarsch in das garantierte Gebiet schon den casus garantiae darstellt. Dem ist aber nicht so; damit wäre eine Neutralisierung des Landes geschaffen und eine solche ist nie beabsichtigt ».

SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 273.

(77) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 109, Da gemäss, Art. X der Satzung die Integrität der Staaten gegen gewaltsame Angriffe vom Bunde garantiert wird, so muss bei der Aufnahme eines Staates der Umfang des zu garantierten Gebietes festzustehen.

cette question est tranchée par l'admission même à la Société des Nations. On s'engage à respecter les frontières de tout Etat qui existent au moment de son admission à la Société des Nations, cette admission, par sa nature même, ne souffrant aucune sorte d'exception ni de conditions.

§ 5. *La garantie de l'intégrité territoriale
et de l'indépendance politique des membres de la
Société des Nations.*

Nous abordons ici la question la plus difficile et la plus controversée du Pacte. « Les membres de la Société s'engagent... à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». C'est la question de la garantie collective de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats-membres de la Société des Nations. Remarquons tout d'abord que ce devoir de garantie est moins étendu que celui de simple respect. Les Etats ne s'engagent pas à la garantie de l'intégrité territoriale des autres Etats, membres de la Société des Nations, en toute circonstance. Ils s'y engagent seulement dans le cas d'une agression extérieure. Nous avons expliqué dans un chapitre spécial ce qu'est une agression d'après le Pacte. C'est dans ce cas seulement que joue la garantie promise par le Pacte. *Quid* dans le cas d'une guerre admise par le Pacte, et qui n'est pas une agression. Nous savons que le droit de conquête est aboli par le Pacte, par la proclamation du devoir absolu de respecter

l'intégrité territoriale. Mais la garantie promise dans l'art. X s'étend-elle aussi, aux cas où l'intégrité territoriale serait menacée par suite d'une guerre qui, n'étant pas une guerre agressive, mènerait à la diminution de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique ? Nous ne le croyons pas. Le texte est explicite.

L'intégrité territoriale et l'indépendance politique ne sont garanties, d'après lui, que dans le cas d'une guerre agressive. En imposant aux membres toute une série d'obligations, le Pacte voulait tenir compte du degré actuellement existant de solidarité internationale, et il n'a pas demandé trop de sacrifices aux membres de la Société des Nations. Mais contre l'agresseur, contre celui qui a rompu le Pacte, le texte est tout à fait formel, l'obligation est tout à fait ferme (s'engagent). « Est-ce trop dire ? Non, car le moins que puisse proclamer une ligue dont l'objet essentiel est d'empêcher toute guerre d'agression, c'est évidemment de déclarer qu'en aucun cas elle ne pourra rapporter des avantages aux agresseurs » (78).

L'opinion que nous avons émise ici sur l'étendue de la garantie dans le Pacte est loin d'être universellement admise. La plupart des auteurs, en ne tenant pas compte des mots « l'agression extérieure » ou en admettant une interprétation trop large du mot « agression » considèrent que la garantie de

(78) BRUNET, op. cit., p. 157, Une opinion du même genre est exprimée aussi dans le *Message du Conseil fédéral suisse*, p. 17 et suiv. » Les états sociétaires sont tenus de s'abstenir de toute entreprise violente, mais ils ne sauraient être astreints dans tous les cas, à défendre l'Etat attaqué de la manière prévue par l'article XVI ».

l'intégrité, etc., est aussi grande que le respect de celle-ci, ce qui augmenterait énormément les obligations des membres de la Société. Si l'on admet l'opinion énoncée ici, la plupart des difficultés qui paraissent insolubles aux commentateurs du Pacte, seront écartées. Les restrictions de souveraineté qui ne résultent pas de l'agression, tout en étant en opposition avec l'obligation du respect (première partie de l'article X), ne sont pas cependant comprises par la garantie de l'article X (79). Ce sont d'autres articles, comme par exemple l'article XI ou peut-être l'article XIX qui pourraient jouer dans le cas d'une guerre « légale » qui aurait conduit à une conquête (80).

(79) RAY, op. cit., p. 52. Aussi résoudre-t-on facilement les questions suivantes que pose cet auteur dans son commentaire : « Il se peut qu'à l'avenir, comme dans le passé, certaines Puissances imposent à d'autres, par exemple des Puissances créancières à des Puissances débitrices certaines restrictions de souveraineté, par exemple certaines mesures de contrôle financier. Dira-t-on qu'il y a atteinte à « l'indépendance politique » ? »

Autre question : « Si un Etat cherche à en annexer un autre par la force, l'art. X s'applique sans difficulté ; mais que faudra-t-il penser si un Etat en annexait un autre à la suite d'une demande de ce dernier : il sera difficile de soutenir que l'indépendance politique est respectée ». Evidemment, même l'absorption d'un Etat par un autre est tout à fait admissible d'après le Pacte si elle n'est pas la suite d'une agression et ne se trouve pas en opposition avec le principe du respect.

(80) MILHAUD. Plus jamais, p. 357. Nous considérons ainsi comme inexact le commentaire donné par M. William TAFT. The principle we fought for. (The Covenanter, p. 129). « The intervention of the League under article X is therefore likely to be invoked only in cases where the victor in a war « legal » under Article XII, XIII and XV, seeks to impose terms on its enemy contrary to the undertaking of Article X. In all other cases, resort to Article X will be unnecessary because action under it will have been anticipated under other articles, Article X therefore enlarges the scope of the obligations of the League much less than has been generally assumed ». Comp. aussi Henry W. TAFT, Occasional papers, p. XXI. Ces autres articles XII, XIII et XV parlent de l'agression comme telle, l'article X parle des résultats de cette

C'est le principe que « toute guerre ou menace de guerre... intéresse la Société tout entière » et dans ce cas le Conseil a le droit de « prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». Si l'article X était tellement absolu dans sa partie concernant la garantie, toutes autres précautions seraient sans doute inutiles et superflues. L'article XI précisément vise le cas où la garantie de l'article X ne peut jouer. Cet article XI est beaucoup plus large que l'article X en ce sens qu'il s'applique même « à une guerre qui n'est pas agressive, qui apparaît des deux côtés comme une guerre de défense » (81).

Ce sont donc les conséquences d'une agression que l'article X condamne. Ce n'est pas le maintien du *statu quo* qui est son but, puisque ce *statu quo* subira tous les changements possibles sauf ceux qui sont le résultat d'une force qui ne veut tenir aucun compte de l'opinion publique (82).

« En cas d'agression le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». L'article X vise donc « une réaction immédiate contre une menace définie. Il diffère en cela de l'art. XIX qui prévoit une action moins énergique contre un danger

agression qui même dans le cas où la Société des Nations ne serait pas intervenue au début, ne peut donner aucun avantage à l'Etat agresseur. Cet article tend « au maintien ou au rétablissement d'une situation considérée comme digne de respect ». RAY, *op. cit.*, p. 54.

(81) RAY, *op. cit.*, p. 54. SCHÜCKING-WEHBERG, *o. c.*, p. 310.

(82) WILLIAM TAFT. The principle we fought for : Article X (The Covenanter, p. 127) The law of the League with the sanction of the power of the League thus forbids the violation of the international commendement, « Thou shalt not steal by force » ...It is the denial of the principle which Germany set forth in the summing up of her whole imperial purpose, that conquest by force was essential to the progress of God's world, and that she was His instrument in such conquest.

moins pressant » (83). Une menace définie, un danger tangible, c'est dans ce cas seulement que le Conseil « avise aux moyens ». Ce paragraphe de l'article X ne peut que renforcer l'opinion exprimée ici que c'est seulement dans le cas d'une agression que le Conseil intervient, ce qui prouve encore une fois que la garantie de l'article X est beaucoup moins absolue que ne le pensent certains auteurs.

Pour comprendre l'étendue des obligations de chacun des membres de la Société des Nations, il est indispensable de préciser le rôle du Conseil dans les cas où joue la garantie de l'article X. Il faut tout d'abord constater que le choix des mesures à prendre n'appartient pas aux membres particuliers : les Etats ne peuvent pas, de leur propre initiative, prendre des mesures répressives contre l'agresseur. Autrement, certains Etats auraient pu abuser de cette situation pour faire valoir des intérêts exclusivement égoïstes.

C'est l'intérêt général exprimé dans le fonctionnement du Conseil qui doit décider des mesures appropriées à l'exécution de la garantie.

Le Conseil « avise aux moyens ». Dans le texte anglais cette expression correspond à celle « The Council... advises », ce qui signifie « Le Conseil délibère ». Le Pacte n'emploie pas le mot « prescrire », cela signifierait « ordonne » (84). Ce serait d'ailleurs

(83) RAY, op. cit., p. 88.

(84) LARNAUDE, op. cit., p. 29. POLLOCK, *The league of nations*, p. 134, TAFT, *Occasional papers*, p. 136 « the extent of such aid would have been *advised* upon; but not *determined*, by the unanimous vote of the Executive Council ».

Message du Conseil fédéral suisse, p. 18. Le Conseil exécutif se bornera à faire des recommandations destinées à assurer

méconnaître complètement le caractère juridique de la Société des Nations, tel que nous avons tâché de l'expliquer dans un des chapitres précédents, que de supposer que le Conseil puisse enjoindre quelque chose aux Etats-membres qui ne sont soumis à aucun organe supérieur. Le rôle du Conseil est seulement de préparer le plan des mesures à prendre, mais il ne peut pas forcer les membres à l'exécution des mesures recommandées (85). L'obligation des membres de coopérer avec le Conseil dans les cadres du plan présenté par ce dernier est évidente, l'art. X contient le mot « s'engagent », mais il n'y a pas d'organe qui puisse contraindre les membres à suivre les avis du Conseil. C'est sans doute un des points les plus faibles du Pacte qui lui a attiré beaucoup de critiques, mais c'est aussi la conséquence inévitable du maintien de la souveraineté des Etats particuliers (86).

le maintien du statu quo territorial. Le Conseil ne pourrait pas formuler d'avis obligatoires.

Rappelons ici que l'amendement Bourgeois proposé à la Séance plénière de la Conférence de la Paix donnait à l'état-major international des droits plus précis et plus étendus :

« Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et proposer les moyens militaires et navals d'exécution des obligations que la présente convention impose aux Hautes Parties contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence ».

SCELLE, op. cit., p. 326.

(85) BRUNET, op. cit., p. 157. L'article X n'octroie pas au Conseil le droit de donner des ordres aux Etats membres de la Société, de mobiliser leurs armées en vue de protéger l'indépendance et l'intégrité territoriale d'un membre menacé... la décision finale appartient aux membres de la Société. Ce serait cependant enlever toute importance à l'article X que prétendre, comme le fait le *Message du Conseil fédéral suisse*, p. 18, que « l'article X ne vise qu'à réglementer l'intervention que les puissances ont toujours eue en cas de déplacements de frontières opérés par la force », car comme nous l'avons expliqué, l'obligation existe au fond, mais le refus de son exécution n'entraîne pas de sanctions.

(86) RAY, op. cit., p. 53. « L'article X... ne prévoit qu'en

Les obligations des membres de la Société des Nations sont indépendantes les unes des autres et le fait qu'un des Etats refuse de prendre part aux mesures proposées par le Conseil n'atteint en aucune façon les obligations analogues de tous autres membres (87). En pratique, c'est la décision unanime du Conseil qui aura le plus d'importance, car les grandes puissances ont une telle prépondérance que les petits Etats ne tarderont pas à les suivre (88).

L'exécution des obligations actives, comme nous les avons appelées en analysant le préambule, n'est pas assurée dans le Pacte, ce qu'on peut observer dans toutes les dispositions de celui-ci. M. Léon Bourgeois a même constaté, en parlant des sanctions prévues à l'art. XVI, « qu'elles ne sont applicables que

termes singulièrement faibles, les moyens de faire respecter le principe énoncé ».

AUGAGNEUR. Rapport à la Chambre, p. 385. « A des actes on opposera des délibérations, des manifestes : c'est quelque chose, certes, mais la leçon de 1914 nous a montré que des négociations, des propositions formelles d'arbitrage n'ont point arrêté l'Allemagne dans sa résolution d'agression. » Une critique semblable chez BRUNET. La Société des Nations, p. 227.

(87) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 277. Die bei der bisherigen Behandlung des Garantie immer wieder auftauchende Frage, ob bei einer Kollektivgarantie die einzelnen Garantie zu einem selbstständigen Vorgehen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sind, kann für den Art. X nur im bejahenden Sinne beantwortet werden. Einmal haben nach dem Wortlaut der Bestimmung die « Bundesmitglieder » und nicht nur der Bund die Garantie übernommen...

(88) QUABBE. Die Völkerrechtliche Garantie, p. 115. Tatsächlich kommen als Garanten, aber fast nur noch die Grossmächte in Betracht... Der Grund dafür ist, dass die grösste Gefahr für den Bestand der Rechte der kleinen Staaten in dem Ehrgeiz und der Habsucht der Grossmächte liegt ; und vor den Angriffen einer solchen kann nur wiederum eine Grossmacht hienreichenden Schutz gewähren.

Ibid., p. 116. Die Form der Reziprozität nur eine Konzession an den Stolz der kleinen Staaten ist, dass tatsächlich die Grossmächte die Garanten, die andern Staaten die Garantierten darstellen.

selon la bonne volonté de chacun des Etats adhérents » (89).

Sur le caractère des obligations actives des membres de la Société des Nations, nous avons les aveux très précieux de l'auteur de l'article en question, M. Wilson. Au cours de la discussion à la Commission des Affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis, M. Wilson donnait des explications au sujet des obligations résultant de l'article X (89 *bis*). Or, dans cette discussion, M. Wilson affirme que l'obligation contractée dans l'article X est simplement « morale » (a simply moral obligation), mais qu'elle a néanmoins une force de contrainte absolue (absolutely compelling moral obligation) et, comme argument il cite le fait que cette obligation ne comporte pas de sanction (there is no sanctions in the treaty). Il va même plus loin dans ces explications, estimant que même l'appréciation du fait d'agression appartient aux membres particuliers. Nous ne reviendrons pas ici sur ce qui a été dit au sujet de l'agression et nous nous bornerons à constater que l'adoption des criteriums formels dans la définition de l'agression facilitera énormément la tâche du Conseil qui, comme nous l'avons prouvé, peut seul décider dans la question de l'application des mesures

(89) BOURGEOIS. Le traité de Versailles, p. 162. Une expression analogue est employée par Georges SCELLES, op. cit., p. 318. Ce n'est donc pas l'organisation juridique que nous venons de décrire, qui peut être une réelle sauvegarde de la paix et s'il n'y avait qu'elle, ce serait encore comme jadis à la *bonne volonté* des Etats qu'il faudrait s'en rapporter.

(89 *bis*) TEMPERLEY. A history of the peace Conference, v. III, p. 69. FINCH. The treaty of peace with Germany in the United States Senate, p. 162, Memorandum de Wilson pour le Sénat des Etats-Unis « very grave and solemn moral obligation... It is binding in conscience only not in law ».

nécessaires pour rendre effective la promesse de garantie stipulée dans l'article X. L'exécution de l'obligation de coopérer avec le Conseil n'est cependant sauvegardée par aucuns moyens coercitifs à appliquer à l'égard de l'Etat qui ne veut pas procéder à l'application des mesures recommandées par le Conseil. Mais c'est le cas pour presque toutes les obligations internationales qui ne cessent par cela même d'être des obligations juridiques (c'est la conséquence du défaut d'un pouvoir exécutif international) et nous ne voyons pas au fond de différence entre l'obligation juridique dont l'exécution n'est pas garantie et l'obligation morale à force absolue de contrainte (absolutely compelling obligation) imaginée par M. Wilson (90). Si la Société des Nations ne dispose pas de moyens coercitifs à l'égard des Etats qui refusent d'accomplir les obligations stipulées dans l'article X, mais qui cependant admettent leur existence, on ne peut pas affirmer d'autre part que l'inexécution de ces obligations n'entraîne aucune sorte de conséquences pour l'Etat récalcitrant, ce qui prouve le mieux que nous sommes en présence d'un cas d'obligation juridique. Nous estimons par exemple que les Etats qui exécutent leurs obligations peuvent toujours réclamer aux Etats défaillants, devant la Cour permanente de justice internationale, au moins une réparation sous forme de dommages-intérêts

(90) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 279. Es muss darauf hingewiesen werden, dass wenn ein Mitglied des Conseil sich nach pflichtgemässen Ermessen das Urteil hat bilden müssen, dass die Voraussetzungen des Art. X gegeben sind, es nicht mehr in seinem Belieben steht, ob er einer Aktion die der Rat zur Durchführung der Verpflichtungen aus Art. X unternehmen will, zustimmen will, oder nicht. Er ist dann vielmehr durch Art. X *rechtlich* gebunden solche Aktion mit in die Wege zu leiten.

pour les préjudices que leur a causé la défaillance de ces membres de la Société des Nations.

Le maintien de la souveraineté des Etats dans le Pacte a deux conséquences importantes pour l'article X. D'abord les décisions proposées par le Conseil doivent être prises à l'unanimité (91). Les décisions du Conseil adoptées à l'unanimité doivent obtenir ensuite, pour être exécutées, l'approbation de chacun des Etats obligés à la garantie. Cette approbation est-elle de même caractère que la ratification d'un traité international quelconque, a-t-on besoin du concours des assemblées législatives au cas où ce concours est exigé par la constitution ? Nous ne le croyons pas. C'est le cas d'une simple exécution d'un traité international ratifié. Il appartient au pouvoir exécutif d'appliquer les traités ratifiés par le pouvoir législatif. Ce n'est pas une guerre dans le sens international du droit des gens que celle à laquelle les Etats participent en exécution de l'article X. Comme c'est le cas d'une exécution internationale, nous croyons que l'Etat représenté au Conseil est, par le fait même de la décision unanime de ce corps, obligé d'en suivre les avis. L'Etat-membre qui n'a pas son représentant au Conseil se rangera à

(91) LARNAUDE, *op. cit.*, p. 29. « Lorsqu'une décision sera prise ; surtout une décision aussi importante que celle-là, il faudra qu'il y ait l'unanimité dans le Conseil. »

FINCH, *op. cit.*, p. 161. Mémorandum de Wilson. « Unless the United States is a party to the policy or action in the question, her own affirmative vote in the Council is necessary before any advice can be given, for a unanimous vote of the Council is required. If she is a party the trouble is hers anyhow. And the unanimous vote of the Council is only advice in any case. Each Government is free to reject it if its pleases ». POLLOCK, *op. cit.*, p. 134. « nothing can be done without the unanimous advice of the Council ».

ces avis par la simple déclaration de son gouvernement (92).

Le Pacte ne dit pas quels moyens doit prendre le Conseil pour sauvegarder le maintien de la clause en question de l'art. X (93). Il faut cependant considérer qu'on doit en chercher l'énumération dans l'art. XVI du Pacte, quoique, comme nous l'avons dit dans le chapitre précédent, il n'y ait pas de liens directs entre les art. X et XVI. Ces mesures, c'est le blocus économique et des opérations militaires. L'application de la force n'est pas exclue si elle est nécessaire pour faire disparaître l'injustice commise et restaurer l'état de choses existant avant l'agression (94). Il est certain qu'en cas d'unanimité dans le Conseil l'applica-

(92) Comp. SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 279. Autrement M. LARNAUDE, op. cit., p. 29. « lorsque le délégué des Etats-Unis aura consenti, il y a aux Etats-Unis, comme dans les autres pays, des assemblées auxquelles il faudra demander qu'elles déclarent la guerre et les moyens de la faire si la guerre a été décidée.

« ...Le jour où le traité jouera, il faudra que le Congrès des Etats-Unis soit consulté de même qu'il faudra que le Parlement français soit consulté pour une déclaration de guerre ». Ainsi M. Wilson dans son memorandum, FINCH, op. c., p. 162, sous la pression de l'opinion américaine affirme que les pouvoirs du Congrès restent intacts : « That engagement (article X) constitutes a very grave and solemn moral obligation. But it is a moral, not a legal obligation and leaves our Congress absolutely free to put its own interpretation upon it in all cases that call for action ». Cette appréciation (interprétation) concernait, comme nous l'avons vu plus haut, même le fait s'il y a lieu d'appliquer les obligations pas seulement de l'opportunité politique de les appliquer comme nous l'affirmons ici ». Le Gouvernement français dans son memorandum du 25 février souligne aussi que « les décisions du Conseil devraient être soumises à l'approbation des parlements nationaux, qui décideront si oui ou non, les forces nationales pourront se joindre à la force armée de l'Etat attaqué ». BARTHOU, rapport général, p. 75.

(93) Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale..., p. 36.

(94) SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 16.

tion des mesures violentes est moins que probable. Le pays qui se trouvera, en face de l'attitude unanime du Conseil, condamné par l'opinion universelle appuyée sur le pouvoir du Conseil, ce pays cédera sans doute sans que ces mesures aient à intervenir (95). Toutes les craintes des adversaires du Pacte quant aux fréquentes interventions de la Société des Nations sont complètement injustifiées, les cas d'application des sanctions appropriées résultant de l'art. X devant être extrêmement rares. Au fond l'application de toutes ces mesures ainsi que leur choix dépendra uniquement de la situation politique, et c'est là cause pour laquelle le Pacte ne les précise pas. On ne doit pas se dissimuler que, dans la politique, ce ne seront pas toujours des considérations seulement juridiques et purement morales : la détermination de faire réparer l'injustice commise et d'exécuter strictement l'obligation contractée dans le Pacte, qui décideront les Etats dans le Conseil et les Etats-membres de la Société en dehors du Conseil, à prendre part aux me-

(95) Georg Grosch, *Der Zwang im Völkerrecht*, p. 73. « Schon die Drohung des Eingreifens kann genügen, das garantierte Objekt zu schützen ». Pollock, *op. cit.*, p. 160 « The more thoroughly the League is equipped for dealing with emergencies, the less likelihood will there be of coercitive action being in fact required. Within the domestic jurisdiction of a well ordered state the peace is kept with little show of force because it is known to all men that who ever is rash enough to fall on the state's reserve power will be broken.

SCELLE, *op. cit.*, p. 318.

REDSLOB, *Das Problem des Völkerrechts*, p. 331. Unter Garantie is dabei jeder Zwang zu verstehen, nicht nur die Waffengewalt, sondern auch dabei die seelische Einwirkung. SCHÜCKING-WEHBERG, *op. cit.*, p. 278.

TAFT William (*The Covenant*, p. 131). « The conclusion as to minatory effects of the Covenant of the League and the organisation of its members to enforce them does not rest merely on a *priori* reasoning », l'auteur cite les exemples pris de l'histoire de la doctrine de Monroe.

sures de sanctions contre les Etats qui violeront l'article X.

Nous voyons donc que le Pacte n'a pas amené de changements profonds de méthodes dans la politique internationale, parce qu'il n'a pas précisé suffisamment les devoirs des Etats particuliers. La valeur pratique de la garantie pour un Etat attaqué et menacé de mutilation de territoire, malgré l'existence de l'article X, peut être minime si la situation politique n'est pas favorable à cet Etat. En tous cas, c'est lui-même qui sera obligé de supporter le premier choc de l'agression et de se défendre par ses propres forces jusqu'au moment où les avis du Conseil seront exécutés par les Etats particuliers (96).

Un des points les plus faibles du Pacte est que l'aide de la Société des Nations sera loin d'être immédiate.

La garantie de l'intégrité territoriale préserve non seulement contre une agression venant de la part d'autres membres de la Société, mais aussi contre celle faite par un Etat restant en dehors de celle-ci. C'est grâce à cette circonstance entre autres qu'on a appelé cette organisation internationale une vaste alliance ayant pour but la défense de ses membres contre toute attaque venant de l'extérieur (97).

En effet, dans le cas d'une action commune contre un Etat non membre de la S. D. N., ce n'est pas

(96) Commentaire officiel anglais, cité chez POLLOCK, *op. cit.*, p. 159. « To meet the first shock of sudden aggression, therefore, states must rely on their own resistance and the aid of their neighbours ».

(97) G. SCELLE, *op. cit.*, p. 251. « La Société des Nations est encore et devra rester longtemps encore une Ligue. Elle est une Ligue contre trois dangers : le danger allemand, d'abord, qui subsiste en puissance, tant que la renaissance d'une Eu-

l'exécution commune, mais une véritable guerre internationale (98), et c'est ce qui a conduit un grand nombre d'auteurs à considérer que l'article X fondait une nouvelle alliance. Répétons d'abord ce que nous avons déjà eu l'occasion de souligner maintes fois : la Société des Nations ne poursuit pas, en tant qu'organisation internationale, des buts politiques, le maintien du *statu quo* en premier lieu (99). Les obligations des membres de la Société des Nations sont beaucoup plus étendues que celles des Etats restant en dehors de cette Société. Chacun d'eux est, en effet, obligé au respect absolu de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de tous les autres membres de la même organisation internationale. Or, tout

rope Centrale est encore possible, par l'annexion de l'Autriche à l'Allemagne restée une, par le renouvellement d'une alliance avec la Hongrie et la Bulgarie, et ce qui restera de Turquie ; contre le danger d'anarchie qui, de la Russie bolcheviste, gagne et s'étend vers l'Occident ; contre le danger des conflits, enfin, car le statut mondial élaboré par le Traité de paix restera sur certains points inachevé, indécis, laissera place à bien des rancœurs, à bien des ambitions inapaisées. C'est une Ligue aussi contre les doctrines politiques des Empires Centraux, contre l'absolutisme, le militarisme et la diplomatie secrète, puisqu'elle ne doit être formée qu'entre peuples libres ayant des institutions représentatives et démocratiques ».

Cette interprétation a provoqué des remarques bien judicieuses au fond dans le livre de HANS WEIHERG et Alfred MANES, *Der Völkerbundvorschlag der deutschen Regierung*, p. 4. « Der Pariser Völkerbund ist von einem ausserordentlichen Misstrauen gegen Deutsches Reich diktiert ».

(98) Le concours des assemblées législatives nous paraît indispensable dans ce cas.

(99) Autrement Georges SCELLE, *L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations*, p. 125, 6 « assurer le maintien de l'état politique créé par la guerre, en garantissant aux membres de la Société leur indépendance, leur sécurité, leur intégrité territoriale ». L'auteur compare la S.D.N. avec la Sainte Alliance « son esprit sans doute est très différent, mais sa portée est identique : s'opposer à toute perturbation de l'ordre établi ». DILLON, *op. c.*, p. 368. *The League of Nations became a coalition of victors against the vanquished.*

ce que la Société des Nations défend aux Etats qui n'en font pas partie, c'est l'emploi de certaines méthodes de force (agression) universellement condamnées aujourd'hui par l'opinion mondiale démocratique.

Il est vraiment hasardeux de prétendre que l'article X crée une alliance, toute alliance se fondant sur des intérêts plus ou moins évidents, et l'article X puisant sa force dans le développement de la « conscience internationale » chez ses membres.

Si ce sont les intérêts qui régissent exclusivement la mise en application de l'article X, c'en est fait de la garantie de l'intégrité territoriale. Nous savons bien à quelles considérations obéissait Wilson lorsqu'il mettait en avant une transformation nouvelle de la carte mondiale. C'est pour défendre les nouveaux Etats qu'il proposait de conclure un Pacte de garantie, et c'est dans ce sens que ses projets étaient commentés par les auteurs qui suivaient de près sa pensée (100). L'Amérique n'avait évidem-

(100) ADVOCATE OF PEACE, March 1919, vol. LXXXI, n° 3. Message de William Taft, Henry Morgenthau, Henry van Dyke et A. Lawrence.

Lowell, pour défendre le pacte contre des attaques d'une partie de l'opinion américaine constate :

« Such a catastrophe can be prevented only by reconstruction of the small States now seeking self-government on the basis of freedom and justice. But this is impossible without the league ; for divided its members are not strong enough for the task should the victorious nations fail to form a league. German imperialists would have a clearer field for their designs ». Le discours du Président Wilson au Congrès des Etats-Unis le 10 juillet 1919 (Bulletin de l'institut intermédiaire international, janvier 1920, tome II, N° 1, p. 18). « New States were to be set up which could not hope to live through their first period of weakness without assured support by the great nations, that has consented to their creations, and won for them their independance » et plus loin, p. 20. « It was universally recognized that all the peoples of the world demanded of the

ment aucun intérêt spécial à voir la Pologne défendue par l'effort du monde civilisé et se maintenant dans ses frontières. Et l'exécution de l'article X n'est possible que lorsque les membres de la Société des Nations sont animés par l'esprit de solidarité internationale. Là où il n'y a que des intérêts immédiats, il est presque impossible de s'entendre et d'obtenir l'unanimité dans le Conseil. Toutes les comparaisons entre la Société des Nations et les alliances, la Sainte-Alliance en particulier, doivent être considérées comme complètement injustifiées. La Société des Nations ne repose pas par conséquent sur les intérêts directs des puissances, mais sur l'intérêt que celles-ci peuvent avoir au maintien de la paix et à la stricte exécution des engagements internationaux, elle suppose donc une certaine communauté d'idées qui doit durer et qui n'est pas susceptible de subir les désastreuses conséquences de la clause *rebus sic stantibus* des traités basés sur l'intérêt. Comme telle, cette Société est destinée à avoir une existence durable, à subsister toujours, malgré que ses membres bénéficient du droit de s'en retirer (101). Un Etat qui se

conference that it should create such a continuing concert of free nations as would make wars of aggression such as this has just ended forever impossible ».

TAFT. Occasional papers, p. 166... « to give protection to the seven new republics in Europe and the four autonomous nations in the Near East created as a result of the war... We made ourselves responsible not only for the erection of the new states but also for their protection against attack from without. »

(101) SCHÜCKING-WEHBERG, p. 57. « schon dadurch unterscheidet sich der Völkerbund von blossen *völkerrechtlichen Allianzen*, die regelmässig auf eine bestimmte Anzahl von Jahren beschränkt sind. Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass es nicht nur wie bei den Allianzen als sogenannter » *casus foederis* « möglichst scharf umschriebene politische Kombinationen sind, bei denen eine gemeinsame Verteidigung ein-

laisse guider par des considérations égoïstes et ne veut pas participer aux mesures proposées par le Conseil ne peut chercher à motiver son abstention par l'absence de tout intérêt direct à coopérer à l'œuvre commune. Parmi les raisons qui l'empêchent de se conformer à l'avis du Conseil, il peut invoquer les complications de sa situation intérieure ou économique, mais il est inadmissible qu'il mette en avant l'absence pour lui d'intérêt direct. Un tel Etat ne saurait être jugé assez sévèrement par l'opinion publique (102).

L'article X du Pacte est donc la manifestation de la solidarité internationale, du degré de développement de cette solidarité dépendra en premier lieu l'importance que cet article prendra dans l'avenir. « Ainsi », constate M. Léon Bourgeois, « la solidarité des nations civilisées, affirmée comme un devoir nécessaire par le préambule des conventions de la Haye, est formellement acceptée et les règles essentielles

treten soll, sondern dass man sich schlechthin für alle denkbaren Fälle zu gemeinsamer Friedensbewahrung nach aussen zusammengeschlossen hat ».

(102) BRAILSFORD, *A league of nations*, p. 41. « From this aloofness, a policy not merely of self-interest and calculation, but of sentiment and morals, Mr. Wilson is prepared to step down. He has offered not merely his services to assist Europe to form a League of Nations, but the power of the United States to back the authority of such a League. »

Il y avait cependant des cas, même bien avant le Congrès de Vienne de 1815, où l'intérêt général était invoqué dans la question de garantie. IDMAN. *Le traité de garantie*, p. 46. Argument invoqué par Charles VI pour obtenir l'accession et la garantie des souverains à la Pragmatique Sanction. « La Maison d'Autriche a servi jusqu'à présent de boulevard à la chrétienté et elle servira toujours à défendre la liberté de l'Europe contre toute attaque. De la conservation entière et indivisible de cette puissance dépendent la sûreté de l'Europe en général et le salut de l'empire en particulier ». Mais il s'agissait des cas isolés et jamais par rapport à tous les Etats comme il sera démontré dans le chapitre suivant.

en sont établies » (103). « Le Pacte de la Société des Nations crée, par l'article X, une véritable solidarité internationale qui doit être à la source même de l'esprit et qui peut, si nous savons, là aussi, faire sortir du Pacte tout ce qu'il contient, modifier profondément l'ensemble des relations entre les peuples » (104). Cette solidarité internationale n'est pas purement et simplement l'expression de certaines idées abstraites, elle n'est qu'une des conséquences de l'interdépendance mutuelle des nations, créée par le développement des moyens de communication et la division du travail qui en résultait dans l'économie mondiale (105). L'article X, en tant qu'expression de la solidarité internationale, n'est qu'un des cas particuliers du principe énoncé dans l'article XI :

« Toute guerre ou menace de guerre, *qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société*, atteint la Société tout entière, qui doit pren-

(103) BOURGEOIS. Le traité de paix, p. 31.

(104) Ibidem, p. 248. DUPUIS, Le droit des gens, nie que la solidarité internationale dans l'état actuel des choses puisse aller jusqu'aux sacrifices importants de la part des Etats particuliers. M. ALVAREZ, Le droit international de l'avenir, p. 74; exprime le même avis sceptique :

« Les garanties du maintien d'un ordre existant ou à créer ne doivent se demander qu'aux Etats qui ont un intérêt immédiat à sa défense. Autrement, la garantie est seulement sur le papier, illusoire, et ne sert qu'à tromper ceux qui s'y fient. Il n'est pas nécessaire que tous les Etats sortent pour sa défense, les grandes puissances y suffiront ; mais les autres doivent approuver et appuyer par tous les moyens en leur pouvoir les mesures ainsi prises ; ce qui suppose qu'elles auront intérêt immédiat à l'observation des règles posées ou du régime établi. » Remarquons toutefois que ces auteurs parlent plutôt des garanties du statu quo.

(105) DUPUIS, ibidem, p. 427. Il n'y a aucun doute que toute guerre affecte les intérêts de plusieurs états, non seulement ceux des Etats belligérants, mais encore ceux de certains Etats neutres et même dans une mesure plus ou moins large ceux de tous les Etats neutres.

dre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ». Comme M. Georges Scelle l'a judicieusement observé « nous sommes loin par conséquent de la règle *res inter alios acta aliis nec nocere nec prodesse potest* ». L'art. X va plus loin encore ; non seulement il prévoit la coopération commune en cas d'agression, mais il affirme encore que c'est le résultat de la guerre agressive qui n'est pas indifférent à la Société des Nations tout entière. Non en ce qui regarde les Etats particuliers qui, au point de vue politique, pourraient se réjouir des désastres de leurs voisins, mais par rapport à la collectivité des Etats tout entière. Nous revenons ainsi à la source commune de toutes les dispositions du Pacte — à l'idée de la solidarité internationale.

L'article X n'est donc pas une alliance, bien qu'il puisse mener à une guerre internationale, mais il peut très bien être complété par certaines formes d'alliances. Il faut citer en premier lieu l'article XXI du Pacte :

« Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, *qui assurent le maintien de la paix*, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte » (106). L'insuffisance des moyens dont dispose la Société des Nations, l'incertitude complète quant à l'attitude qui sera adoptée par le Conseil, l'absence d'une aide immédiate, les délibérations du Conseil pouvant se prolonger, tout cela ne peut qu'encourager les Etats menacés à chercher ailleurs des garanties de leur intégrité et de leur indépendance. Nous nous occuperons

(106) POLLOCK, op. cit., p. 159.

plus longuement de cette question dans le chapitre suivant.

§ 6. *Le Traité de Garantie d'avant guerre.*

Pour préciser la notion de la garantie renfermée dans l'article X, nous le comparerons avec le traité de garantie tel qu'il existait avant la guerre de 1914. C'est dans l'analyse de cette convention et dans sa comparaison avec l'article X que nous pourrions trouver la réponse à beaucoup de questions soulevées par cet article.

Il y a bien des définitions de ce qu'on doit comprendre par un traité de garantie. La plupart d'entre elles s'accordent en cela qu'elles supposent l'existence, antérieurement au traité, de certains droits ou d'un certain état de choses dont le maintien doit être précisément assuré par le traité de garantie. On estimait au début que la garantie assurait nécessairement les dispositions d'un autre traité, mais la notion de la garantie s'est élargie avec le temps et ce n'étaient pas seulement les clauses déterminées d'un autre traité, mais aussi tous les droits existants qui pouvaient être compris par le traité de garantie tel qu'il existait au XIX^e siècle et avant la guerre mondiale. Il nous suffira, pour en fournir la preuve, de citer quelques définitions données par des auteurs éminents. D'après *Wheaton*, par le traité de garantie « on promet de prêter secours à un Etat dans le cas où il serait lésé ou menacé d'un préjudice dans l'exercice de droits déterminés par le fait d'une tierce puissance » (107). D'après *Merignac*, « le traité de garantie assure l'intégrité du territoire et l'exer-

(107) WHEATON, *Eléments du dr. int.*, v. III, ch. 2, 12.

cice de certains droits à un Etat contre toute prétention contraire » (108). D'après *Halleck*, c'est un traité par lequel un Etat promet de prêter aide à un autre Etat contre toute inobservation de certains droits déterminés (109), d'après *Oppenheim*, un traité « par lequel une des parties s'engage à faire tout ce qui sera en son pouvoir pour assurer à l'autre partie un certain objet » (110). Deux éléments entrent donc dans la définition de la garantie : l'existence de certains droits ou d'un certain état de choses et le devoir du garant de coopérer avec l'Etat garanti à la défense de celui-ci dans le cas où l'objet de garantie serait menacé.

« La garantie en elle-même n'engendre pas par conséquent de droits nouveaux, elle protège seulement les droits déjà existants » (111). « Les contractants se garantissent la réalisation d'une règle de droit, faisant partie de l'ordre juridique international » (112). Le caractère du traité de garantie est ainsi essentiellement conservateur et défensif (113).

(108) MERIGNAC, *Traité de dr. public international*, p. 208.

(109) HALLECK, *Int. law*, I, p. 304.

(110) OPPENHEIM, *A treatise of int. law* I, p. 573. Comp. de diverses définitions réunies chez QUABBE, *Die Völkerrechtliche Garantie*, p. 36-38, ou chez IDMAN, *Le traité de garantie*, p. 65 et suiv.

(111) IDMAN, *op. cit.*, p. 81.

(112) IDMAN, *op. cit.*, p. 106. Evidemment cela concerne seulement le droit objectif ; au point de vue du droit subjectif, il y a des différences très sensibles notamment en ce qui concerne « le droit à la prestation » qu'acquiert l'Etat garanti.

(113) QUABBE, *op. cit.*, p. 44. « Das Völkerrecht kennt keine Verschaffungsgarantie » Ibidem, p. 13. « Die Garantie bekräftigt ein Recht, niemals aber gibt sie die ursprüngliche Kraft, gibt sie einem tatsächlichen Zustande den rechtlichen Charakter ». IDMAN, *op. cit.*, p. 169. Le but du traité n'est jamais que la conservation de certaines choses ou de certains droits.

D'autre part, il n'y a pas de garantie là où les Etats ne s'obligent pas mutuellement à coopérer activement à la défense de leurs intérêts menacés. La simple reconnaissance de certains droits, sans l'obligation de faire respecter ces droits, n'est pas une garantie, malgré les affirmations de certains auteurs qui prétendaient considérer comme des traités de garantie les pactes qui se bornaient à obliger les Etats à respecter certains droits ou certain état de choses. Des traités de ce genre n'auraient aucune importance pratique et seraient tout à fait sans objet (114)

Deux facteurs sont donc nécessaires pour qu'il y ait garantie. La circonstance que le mot « garantie » est employé ou non dans le traité ne joue aucun rôle. Il y a des traités où ce mot intervient sans qu'il y ait promesse de coopération active et, dans ce cas, nous sommes obligés de leur refuser le caractère juridique de garantie, comme d'autre part, il y a des traités de garantie sans qu'on ait expressément nommé celle-ci (115).

Il faut distinguer deux sortes de garanties en ce qui concerne leur objet, « l'une visant la protection de droits relatifs, l'autre la protection de droits absolus » (116). Parmi les droits absolus, ceux dont la garantie nous intéresse tout particulièrement ici sont l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

(114) QUABBE, *op. cit.*, p. 41. Dass ein Garantievertrag auch implizite die Verpflichtung, das, was man gegen andere schützen will, selbst zu respektieren enthält, bedarf keiner Erörterung. Aber ein Garantievertrag, der nur das Versprechen enthält, irgend einen Institut zu achten wäre ein überflüssiges Institut.

(115) QUABBE, *op. cit.*, p. 103.

(116) IDMAN, *op. cit.*, p. 169.

Certains auteurs, comme Pradier-Fodéré (117), affirmaient que ces traités ont pour but « une restriction de l'indépendance absolue de la puissance dont les possessions territoriales sont garanties », en voulant ainsi rapprocher cette espèce de garantie du protectorat. Il se peut que les conséquences politiques du traité de garantie puissent avoir parfois des conséquences assez graves pour la souveraineté des Etats garantis, mais ce ne sont que des cas isolés qui ne résultent aucunement du but même que se propose le traité de garantie et qui est la défense de la souveraineté garantie et non sa restriction (118). Il faut le spécifier expressément : le traité de garantie comme tel n'autorise les garants à intervenir dans l'administration intérieure des Etats garantis. Toutes les limitations de souveraineté doivent être expresses et elles se trouvent en complet désaccord avec les notions « d'intégrité territoriale et d'indépendance politique » qui obligent en premier lieu les garants mêmes à les respecter.

Le traité de garantie de l'intégrité territoriale, comme défendant un des droits absolus des Etats « vise tout Etat qui attaque ou menace l'état de choses garanti par le traité. Les circonstances politiques peuvent naturellement être telles que la garantie soit dirigée surtout contre une puissance déterminée. Mais si la protection accordée au garanti vise expressément une attaque d'une puissance déterminée, il

(117) PRADIER-FODÉRE, *Traité de dr. international public européen et américain*, § 995.

(118) DANZIGER, *Die Völkerrechtliche Garantie*, p. 38. « Der Zweck der Garantie der Unabhängigkeit und Integrität ist doch offenbar die Souveranität des Garantierten zu schützen ».

n'y a pas garantie, mais alliance en vue d'une éventualité précise » (119).

Dans le traité de garantie, c'est par conséquent l'objet de l'obligation qui est mis en avant, tandis que dans le traité d'alliance ce sont des considérations politiques bien précisées qui jouent le rôle décisif (120). La garantie de l'intégrité territoriale est très souvent une garantie réciproque. C'est le traité de garantie réciproque qui rappelle précisément le plus une alliance défensive. Déjà le « Précis du Droit des gens » de Funck-Brentano nous dit : « Par le fait même qu'ils se garantissent réciproquement leurs territoires, les Etats s'obligent réciproquement à les défendre » (121). Cependant, ainsi qu'il ressort de ce que nous avons dit plus haut, le *casus garantix* et le *casus fœderis* ne se confondent pas toujours. Dans la garantie de l'intégrité territoriale, le garant est obligé d'intervenir seulement au moment où l'ordre garanti court un danger, tandis que dans le traité d'alliance il doit le faire dès le début de la guerre. Les rapports politiques entre des alliés sont d'habitude beaucoup plus étroits que ceux que crée le traité de garantie, mais, d'autre part, les liens qui unissent le garant et le garanti sont plus durables parce qu'ils résultent de l'objet même de l'obligation (122).

(119) IDMAN, op. cit., p. 92.

(120) QUABBE, op. cit., p. 88. « den casus fœderis ein Angriff auf den Verbündeten, den casus garantix ein Angriff auf das garantierte Objekt darstellt ».

(121) FUNCK-BRENTANO et SOREL, Précis du droit des gens. 1877, p. 147. IDMAN, op. cit., p. 95 et suiv.

(122) La question est controversée si la garantie de la neutralité permanente implique en même temps la garantie de l'intégrité territoriale. Sa discussion dépasse des cadres de ce développement. IDMAN, op. cit., p. 215 et suiv.

Ainsi en cas de garantie de l'intégrité territoriale, ce ne sont pas toutes les invasions du territoire de l'Etat garanti qui entraînent l'intervention du garant ; l'occupation temporaire du territoire garanti n'oblige pas toujours le garant à intervenir (c'est le cas de la garantie de la neutralité permanente). Ce qui intéresse le garant, c'est la cession définitive de la totalité ou d'une portion quelconque de ce territoire (123).

Parmi les cas les plus importants de la garantie de l'intégrité territoriale d'un Etat, il faut citer : la garantie de l'intégrité territoriale de la Suisse (Acte général de Vienne 1815), la garantie de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'empire ottoman (Le traité de Paris 1856) et toute une série d'engagements coloniaux.

La garantie de l'intégrité territoriale est une des stipulations indispensables dans toutes les confédérations d'Etats (124). Ce sont les Etats confédérés, lesquels comme nous savons gardent leur souveraineté, qui se garantissent réciproquement leurs territoires. A titre d'exemple, nous pouvons citer ici : la Confédération suisse de 1803, la Confédération germanique de 1815, dont l'objet consistait précisément dans le maintien de la sécurité extérieure et intérieure de l'Allemagne ainsi que de l'indépendance et de l'inviolabilité des Etats confédérés (125).

Après avoir établi les traits caractéristiques de

(123) IDMAN, *op. cit.*, p. 202 et suiv.

(124) Il ne faut pas confondre avec la garantie de l'intégrité territoriale la protection qu'un Etat fédéral accorde aux Etats dont il se compose. Ce n'est plus la garantie internationale qui nous occupe seule ici.

(125) DUPUIS, *Le droit des gens*, p. 168.

ce qui constitue une garantie et mis au point la nature juridique de la garantie de l'intégrité territoriale il importe de voir si l'engagement contracté par les Etats dans l'article X peut être considéré comme une sorte de garantie internationale. Le mot garantie n'y est pas mentionné, mais le fait est sans importance, ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut. Les deux éléments qui sont nécessaires pour former la garantie, celui des droits qui existaient avant que la garantie ne fût contractée ainsi que celui du devoir de défendre l'objet garanti peuvent être facilement retrouvés dans l'article X. Nous voyons même qu'il y avait, avant la guerre, des engagements qui portaient expressément sur l'objet garanti dans l'article X. Nous retrouverons cette garantie dans les confédérations d'Etats qui, par leur forme juridique, se rapprochent le plus de la Société des Nations. La seule différence entre la garantie de l'article X et celle de l'intégrité territoriale d'avant-guerre consiste en ceci : D'abord la garantie de l'article X est une garantie générale : elle s'étend sur tous les membres de la Société des Nations et, dans l'avenir, s'étendra peut-être sur le monde entier. D'autre part, la garantie renfermée dans l'article X est moins celle de certains droits fondamentaux, comme c'est le cas du traité de garantie, que de certaines règles de procédure internationale. Mais, au fond, le but de ces deux dispositions est le même, car il s'agit en dernier lieu de défendre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique contre des agressions injustifiées. Les motifs de la conclusion de ces deux sortes de garanties sont également différents pour

chacun des deux cas : dans les engagements d'avant guerre, c'est la notion de l'intérêt qui prime toutes les autres considérations. Ce sont des motifs politiques (l'équilibre politique) qui amènent les divers Etats à conclure des traités de ce genre (126). Dans l'article X, ce sont des motifs d'un tout autre ordre ; son but est de « défendre les principes de l'humanité et de la justice et de protéger l'ordre juridique international ». Il est ainsi plutôt l'expression de la conscience internationale que des intérêts directs des puissances engagées.

La différence dans les motifs ne peut cependant pas changer le caractère juridique d'une institution ; les devoirs des garants restent les mêmes dans ces deux formes de garantie, celle de l'article X et celle d'avant-guerre.

Ces devoirs consistent dans l'obligation d'assister le garanti, de le défendre de tout son pouvoir contre toute violation du droit.

« Depuis le moment où nous nous sommes engagés à garantir l'intégrité territoriale de la Turquie — dit le marquis de Salisbury, en 1871, à la Chambre des Lords — la frontière de la Turquie est devenue la frontière de l'Angleterre, et même plus encore, car vous pouvez transiger dans la question des frontières de l'Angleterre en essuyant des pertes mais sans vous déshonorer, tandis que l'aban-

(126) Mais même dans les traités de garantie on invoquait souvent les intérêts généraux de l'Europe. DUPUIS, *Le Droit des gens*, p. 116. Le Concert européen prenait officiellement en charge et garantissait l'indépendance et l'intégrité territoriale d'un Etat secondaire, la Turquie, mais il ne le faisait qu'en vue de sauvegarder la paix générale et les intérêts communs de l'Europe.

don d'un seul pouce de la frontière turque vous expose à la perte de votre honneur » (127).

Le devoir d'assister le garant est d'un caractère tout à fait subsidiaire, c'est l'Etat attaqué qui doit faire tout son possible pour se défendre lui-même, et déjà Vattel l'a fait remarquer dans le passage suivant :

« Aucune nation n'étant obligée de faire pour une autre ce que celle-ci peut faire elle-même, naturellement le garant n'est tenu à prêter concours que dans le cas où celui à qui il a donné la garantie n'est pas en état d'obtenir justice lui-même » (128).

Par quels moyens l'Etat garant est obligé de défendre l'Etat garanti ? Par tous les moyens qu'il a à sa disposition, par conséquent par les moyens diplomatiques d'abord, la seule menace d'intervention pouvant très souvent faire reculer l'agresseur, par la voie d'armes ensuite lorsque les moyens diplomatiques se montrent insuffisants. Si le traité ne fixe pas le nombre d'hommes que le garant doit employer pour maintenir l'état de choses garanti, le garant est tenu à aider le garanti en mettant en œuvre toutes ses forces (129). Il est parfois nécessaire pour le succès des opérations militaires d'étendre leur terrain au delà des territoires garantis, mais l'Etat garant n'est évidemment pas obligé de le faire et il peut se borner à la seule défense des possessions de l'Etat garanti, comme l'armée française l'a fait en 1831-1832, au cours de ses opérations en Belgique.

(127) MONROE, *Englands treaties of guarantee*, *The Law Magazine and Review*, May 1881. IDMAN, *op. cit.*, p. 232.

(128) VATTEL, *Le droit des gens*, § 237. DANZIGER, *op. cit.*, p. 65. IDMAN, *op. cit.*, p. 297.

(129) IDMAN, *op. cit.*, p. 234.

Quels sont les devoirs des garants dans le cas d'un traité de garantie collective ? Nous nous rangeons à l'opinion qui prévaut à ce sujet sur le Continent et selon laquelle le fait que la garantie est assumée par plusieurs Etats en commun ne change en rien les obligations des garants particuliers : « la garantie collective ne suppose nullement une exécution collective » (130). Les Etats s'obligent de s'entendre en présence de faits qui nécessiteraient l'application de la garantie et de ne rien entreprendre isolément avant de se concerter. Les Etats garants, après s'être réunis en conférence, avisent en commun aux moyens de défendre l'Etat garanti, mais si cette conférence n'a pu aboutir à des conclusions quelconques, le devoir des garants de secourir le garanti persiste néanmoins. Il faut toutefois reconnaître qu'il n'y a pas unanimité là-dessus. La question a été soulevée par les déclarations faites en 1867 par Lord Stanley à la Chambre des Communes et par Lord Derby à la Chambre des Lords, à propos de la garantie collective donnée au Grand-duché de Luxembourg. D'après ces déclarations, la condition qui rendrait obligatoire l'exécution de la garantie serait que tous les autres garants y fussent disposés. Le prince Bismarck n'hésita pas à qualifier ces raisonnements des ministres anglais de « chicanes » (131). Le gouvernement anglais admit ensuite la thèse défendue par la France et la Prusse que l'unanimité n'était pas nécessaire pour que la garantie pût jouer, mais on ne parvint pas à se mettre d'accord quant aux obligations des garants par-

(130) IDMAN, op. cit., p. 249.

(131) IDMAN, op. cit., p. 243 et suiv.

ticuliers et on n'a pas résolu la question si un État isolé a le devoir d'intervenir dans le cas où la collectivité n'agit point. Nous sommes d'avis, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, que ce devoir reste complet et que dans le cas cité plus haut la collectivité abandonne à ses membres particuliers le choix des moyens à appliquer pour maintenir les droits ou l'état de choses menacés.

La question des devoirs des garants, surtout dans le cas d'une garantie collective, est de toute première importance pour l'article X. La question du choix des moyens appartient cependant, d'après l'article X, à un organe permanent, le Conseil de la Société des Nations qui « avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Le Conseil avise donc seulement aux moyens, mais l'obligation de l'assistance comme telle résulte non des décisions du Conseil, mais du fait que l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique sont menacées par suite d'une « agression ». Le Conseil n'est que l'intermédiaire entre les États particuliers et l'obligation de défendre l'État auquel on pourrait appliquer l'article X existe même si le Conseil n'a pas pris les mesures nécessaires.

Une question d'importance secondaire peut être aussi élucidée par la comparaison entre le traité de garantie et l'article X du Pacte. Il s'agit des frais de l'exécution de la garantie. A ce sujet M. Idman fait les observations suivantes :

« Il serait non seulement peu équitable, mais le plus souvent pratiquement impossible de charger le Trésor de garanti des dépenses de mobilisa-

tion et d'entretien de troupes étrangères. Dans l'hypothèse où la guerre serait de longue durée, le garant pourrait être ruiné s'il avait à couvrir les énormes dépenses qu'entraîne une guerre moderne. Les auteurs qui comparent la garantie au mandat oublient que les principes du droit privé ne peuvent pas s'appliquer purement et simplement aux actes du droit des gens » (132).

Pour les mêmes raisons, on doit adopter une solution analogue pour les cas prévus par l'article X. Ce sont les garants mêmes qui doivent supporter les frais de l'exécution de l'article X. Si l'Etat agresseur est un membre de la Société des Nations, il peut être obligé de payer des réparations (133).

Quelle était l'opinion la plus généralement admise sur le rôle et la valeur pratique du traité de garantie d'avant guerre ? Beaucoup de sceptiques professaient à cet égard les idées de Frédéric-le-Grand qui a dit un jour : « Toutes les garanties sont comme de l'ouvrage de filigrane, plus propres à satisfaire les yeux qu'à être de quelque utilité » (134). On soulignait le fait « que les puissances garantes

(132) IDMAN, op. cit., p. 297, le différend franco-belge au sujet des dépenses causées par la mise en exécution du traité de garantie, *ibidem*, p. 286.

(133) SCHÜCKING-WEHRBERG, op. cit., p. 279. Soweit die Exekutionsmassnahmen von Bundeswegen angeordnet sind, hat der Bund sie zu tragen. Die übrigen Kosten trägt jeder Garant selbst. Doch ist der Staat, gegen den Zwangsmittel ergriffen worden sind, dem Bund bzw. den Mitgliedern alle Kosten und Schäden zu ersetzen, wenn ihm nachgewiesen wird, dass er gegen den Art. X verstossen hat. Selbstverständlich kann das nicht gelten gegenüber einem Staate, der einem Völkerbunde nicht angehört. Denn gegen ihn handelt es sich nicht um Exekution, weil er dem Statut nicht unterworfen ist.

(134) Cité chez MILOVANOVITSCH, Les traités de garantie, p. 408.

ne sont pas toujours disposées à assumer cette responsabilité qui les exposerait, le cas échéant, à la dure nécessité de soutenir une guerre, au moment peut-être où leur état intérieur leur imposerait le repos, alors que leurs intérêts vitaux ne se trouvent pas engagés » (135). Il est indiscutable que la pratique internationale connaît des cas nombreux où les garants se sont soustraits à leurs engagements avec *mala fide* et qu'on s'en acquittait ou non suivant les intérêts et convenances qui étaient mis en jeu. Mais c'est le sort de tous les engagements internationaux tant qu'il n'y aura pas de sanctions suffisamment sévères pour punir le non accomplissement des devoirs contractés (136).

On est cependant obligé de reconnaître que le traité de garantie a joué un certain rôle dans le développement juridique de l'humanité. « Dans la garantie de la neutralité permanente, aussi bien que dans la garantie de l'intégrité et de l'indépendance des Etats faibles par toutes les grandes puissances, on ne peut pas voir seulement une expression passagère et momentanée du système de l'équilibre. Il faut y voir aussi une manifestation des tendances pacifiques » (137).

« Le développement des moyens de garantie est ainsi étroitement lié au progrès général de l'humanité et à celui du droit international ; il suit une

(135) MILOVANOVITSCH, op. cit., p. 16.

(136) ERICH, *Probleme der internationalen Organisation*, p. 73. ALVAREZ, *Rapport...*, p. 44. Opinion de M. Mérignac : « Le système de la garantie territoriale a déjà existé dans le passé et n'a point donné de résultats bien satisfaisants ; il n'a point empêché l'invasion de la Belgique. »

(137) IDMAN, op. cit., p. 57.

marche parallèle » (138). Et beaucoup d'Etats faibles, qui ont été si souvent déçus par le jeu fallacieux des garanties, comme par exemple la Turquie, n'ont pas cessé de demander que leurs territoires soient garantis collectivement par les puissances en considérant la garantie comme un « bienfait européen » (139). La réaction contre l'attaque allemande en Belgique n'a-t-elle pas fourni à l'Angleterre le titre juridique pour empêcher que la Belgique ne devienne la proie du voisin puissant ?

Déjà avant la guerre on discutait la question de la garantie générale, c'est-à-dire étendue à toutes les puissances et concernant la sauvegarde de certains droits absolus et l'on émettait des doutes sur la valeur pratique qu'elle pourrait avoir vu que certains Etats n'ont souvent que bien peu d'intérêts à se porter au secours d'autres Etats, peut-être très éloignés. M. Idman, qui a consacré tout un livre à l'étude de la garantie, a même posé le principe : « Plus la situation qu'on place sous la garantie des puissances est compliquée et étendue, plus grand est le danger que la garantie ne se montre effective » (140). Nous sommes d'avis que cette règle est

(138) IDMAN, op. cit., p. 63.

(139) QUABBE, Die Völkerrechtliche Garantie, p. 162... « ...und in der neuesten Zeiten äusserten Staatsmänner der Türkei, eines Staates also, der ganz besonderen Grund hat, über die Unwirksamkeit gegebener Garantien Klage zu führen, dass die türkische Regierung die jüngst geschehenen Umwälzungen auf der Balkanhalbinsel anerkennen würde, wenn ihr heutiger Territorialbestand unter eine europäische Garantie gestellt würde ».

(140) IDMAN, op. cit., p. 344. Une critique violente de la garantie générale avant la guerre chez ERICH, Probleme der internationalen Organisation, p. 82. « Sehen wir aber näher zu, so dürfte die Hohlheit und Unbeständigkeit jenes gut gemeinten Vorschlages ersichtlich werden ».

tout à fait juste tant qu'il n'existe pas de Société des Nations. Sans la Société des Nations, une garantie générale est une idée entièrement chimérique et n'ayant aucune chance de réussir. Mais une fois que la Société des Nations a été constituée, elle ne peut exister sans la garantie générale. La Société des Nations suppose une certaine solidarité internationale. Or, aucune solidarité n'est possible sans la sécurité de possession qui garantit chaque Etat contre les tentatives d'un membre quelconque de la Société de changer par la violence l'état de choses fondé sur le droit.

7. — *Les garanties de paix en dehors du Pacte et compatibles avec lui.*

La doctrine de Monroe et l'article X. Conclusion.

L'article X ne constitue pas la seule sorte de garantie qui ait été élaborée à la Conférence de la paix.

Deux tendances se faisaient jour à cette Conférence, comme nous l'avons fait remarquer dans la première partie de notre travail. L'une était représentée par Wilson qui ne voulait qu'une garantie unique (1), celle promise par le Pacte, et préconisait, par conséquent, qu'elle fût aussi étendue que possible, ce qui n'eût cependant été réalisable qu'avec une limitation trop sensible de la souveraineté des Etats particuliers. Or, les Etats ne voulaient pas aller jusqu'à la résignation d'une partie de leur souveraineté en faveur d'un organisme internatio-

(1) DILLON, op. cit., p. 262, d'après Wilson « strategic considerations lose all their value in the new aera, and territorial guarantees become meaningless and cumbersome survivals of a dead epoch. »

nal aux ordres duquel ils auraient été soumis ; ils ne voulaient pas non plus que cet organisme eût le droit de procéder, en vue de l'intérêt général supérieur aux intérêts particuliers, à des adaptations du statut politique et territorial conformes aux besoins nouveaux.

On n'a donc pas réussi à bannir définitivement la notion de l'équilibre politique et si au cours de la Conférence de la paix on a jonglé à l'infini avec les mots (2), on n'est pas néanmoins parvenu à changer ce qui ne pouvait l'être qu'avec le bouleversement complet des rapports internationaux.

L'auteur suisse M. Milhaud, cité tant de fois dans notre ouvrage, nous a représenté sous une forme attrayante les répercussions qu'aurait eues sur toute la vie internationale l'introduction des garanties internationales « toutes puissantes », à la manière de celles proposées d'abord par M. Wilson :

« Les garanties nationales passent par là même à l'arrière plan. Les questions territoriales cessent d'être des questions de stratégie pour devenir des questions de droit. »

Ce ne sont plus les considérations militaires qui décident de l'attribution des territoires ni l'attribution des territoires du sort des peuples » (3).

Le deuxième système opposé au système de Wilson de garantie unique qui, dès le début de la Conférence, apparut comme irréalisable, était re-

(2) DILLON, op. cit., p. 96. No such juggling with words as went on at the conference has been witnessed since the days of mediæval casuistry ...Expressions like « territorial equilibrium » and « strategic frontiers » were stringently banished.

(3) MILHAUD, Plus jamais, p. 339.

présenté à celle-ci surtout par la France qui demandait l'introduction de toute une série de garanties supplémentaires, considérant que celle de l'article X n'était pas suffisante. Nous trouverons le résumé de cette opinion dans le discours prononcé par M. Clemenceau à la Chambre, le 29 décembre 1918 (4) :

« Il y a un vieux système qui paraît condamné aujourd'hui et auquel je ne crains pas de dire que je reste fidèle en ce moment : les pays ont organisé la défense de leurs frontières... Des pays, donc, ont organisé des frontières solidement défendues avec les armements nécessaires, l'équilibre des puissances. Ce système aujourd'hui paraît condamné par quelques très hautes autorités...

Il y a dans ce système d'aliances, auquel je ne renonce pas, je vous le dis tout net, ma pensée directrice à la Conférence et qui est que rien ne doit séparer dans l'après-guerre les quatre grandes puissances qui étaient réunies dans la guerre. A cette entente, je ferai tous les sacrifices. Si l'on laisse à la France le soin d'établir sa propre défense, si elle est maîtresse de son organisation militaire, j'accepterai toute addition de *garantie supplémentaire* qui me sera fournie ».

Il est très facile de découvrir les causes de l'insuffisance des garanties fournies par le Pacte. Tout d'abord il faut prendre en considération le fait que la Société des Nations n'est pas jusqu'ici une association de tous les Etats de l'univers et que les de-

(4) La Paix par le Droit, janvier 1919, p. 30. Comp. aussi Louis MARIN, Le traité de paix, p. 52.

voirs proclamés par le Pacte n'obligent pas, par conséquent, tous les pays sans exception. Les membres de la Société sont obligés de prendre des précautions supplémentaires pour se prémunir contre toutes les surprises. Une autre cause qui n'est pas moins importante, c'est l'insuffisance des mesures prises pour assurer le désarmement. Il y a entre le désarmement et l'article X des liens très étroits et réciproques. L'article X ne pourra jamais fournir toute la sécurité voulue tant qu'il y aura des armées qui peuvent facilement envahir le territoire d'autrui. D'autre part, aucune puissance ne voudra procéder au désarmement tant que la garantie ne sera pas assez solide et ne pourra pas jouer assez rapidement (5).

Les dispositions du Pacte concernant le désarmement sont très timides et susceptibles de diverses interprétations.

« De même que l'article VIII limite sagement la réduction des armements nationaux au « minimum compatible avec la sécurité nationale » et tient compte pour cette réduction de la situation géographique et des conditions spéciales à chaque Etat, de même on conçoit, en harmonie même avec ces dis-

(5) JERSILD, *Thoughts on peace and peace guarantees*. (Recueil des rapports sur les différents points du Programme-Minimum, p. 199).

ALVAREZ, Dans le rapport concernant l'étude critique du pacte de la Société des Nations, p. 45, l'opinion de M. Blociszewski qui, en citant l'exemple de la Pologne envahie en 1920 par les hordes bolchevistes, arrive à la conclusion suivante : « Mais si les garanties relatives à l'intégrité territoriale sont illusoires, comment peut-on exiger des Etats-associés, comme le fait l'article VIII du Pacte de 1919 qu'ils reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux, etc. »

Comp. auss HOBSON, *Towards international government*, p. 99-100.

positions que les Etats que l'article VIII qualifie ainsi, cherchent à se préserver, au moyen d'alliances, contre le risque terrible qui pèse sur eux » (6).

En définitive, les causes qui rendent surtout insuffisante la garantie stipulée dans l'article X peuvent être résumées ainsi :

1) Absence d'une autorité centrale munie d'un pouvoir efficace pour assurer le déclenchement immédiat et coordonné des sanctions (c'est une conséquence du maintien de la souveraineté des Etats particuliers).

2) Désarmement incomplet des Etats.

3) Caractère non universel de la Société des Nations.

En admettant même que les garanties prévues par l'article X vont jouer dans l'état actuel des choses « il pourra toujours arriver qu'une action d'exécution de la Ligue ne soit pas entreprise d'emblée avec des forces suffisantes et que la guerre aboutisse à un conflit entre deux groupes d'Etats, tandis qu'un troisième groupe demeurera peut-être neutre » (8).

C'est donc l'inefficacité de l'organisation prévue par le Pacte qui est cause que le système des alliances n'a pas été aboli et on a fait remarquer que si la Conférence de la paix a été favorable en principe aux projets de Wilson qui voulait assurer la paix par la moralité accrue des peuples et par l'orga-

(6) LARNAUDE, *op. cit.*, p. 42.

(7) SCELLE, *op. cit.*, p. 329.

(8) Message du Conseil fédéral suisse, Annexe : Rapport rédigé par M. HUBER, p. 227.

nisation de leur solidarité, elle a abouti en pratique au système des alliances (9).

Il nous faudra maintenant établir quelles alliances sont compatibles avec la Société des Nations. Il est évident que ce sont uniquement les alliances défensives ayant le même but que celui de l'article X (10). Les obligations que les Etats assument dans le Pacte peuvent y être précisées et mises plus facilement à exécution (aide immédiate) (11). Comme exemple d'un pareil traité d'alliance, on peut citer le traité entre la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis en ce qui concerne l'aide à donner à la France en cas d'une agression allemande non provoquée. Ce traité, signé le 28 juin 1919, n'a cependant été ratifié ensuite ni par les Etats-Unis ni par la Grande-Bretagne. Il devait être « soumis au Conseil de la Société des Nations » et reconnu par celui-ci, « décidant s'il y a lieu, à la majorité, comme un engagement conforme au Pacte de la Société : il restera en vigueur jusqu'à ce que, sur la demande de l'une

(9) AUGAGNEUR. *Le Pacte de la Société des Nations*, p. 396.

(10) SCELLE, *op. cit.*, p. 355. « Ces obligations plus étroites entre les trois grandes démocraties, sont contractées dans un but qui ne contredit en rien celui que se propose la Ligue. C'est, au contraire, afin de garantir sur un point particulièrement délicat : l'intégrité et la sécurité de la France, la promesse générale que se sont faits tous les membres de la Ligue de s'assurer réciproquement contre toute atteinte portée à leur intégrité et leur sécurité que cette combinaison a été imaginée ». Comp. aussi l'intéressant discours de M. Lloyd George (TEMPERLEY, *A History of the Peace conference*, v. III, p. 92) où il déclare que le traité de garantie avec la France ne sert qu'à renforcer les dispositions de l'article X par l'appui des grandes puissances qui est nécessaire, si la Société des Nations ne doit pas devenir un chiffon de papier. (Otherwise the League of Nations will be a scrap of paper).

(11) BOURGEOIS, *Le Traité de Paix*. « Le but du traité spécial est de secourir la France immédiatement, sans attendre l'avis du Conseil de la Ligue ».

des parties du dit traité, le Conseil, décidant s'il y a lieu à la majorité, convienne que la Société elle-même assure une protection suffisante » (12) (Article III).

Nous avons donc l'aveu formel des auteurs du Pacte qu'ils ne considéraient pas eux-mêmes les garanties prévues par celui-ci comme satisfaisantes et qu'ils voulaient les compléter par d'autres plus rapides et plus formelles. On a complété le Pacte par des mesures qui devaient permettre de garantir à l'ordre européen d'appréciables avantages en créant l'équilibre réel des forces pour rendre difficiles certains attentats contre la paix internationale (13). Au cas où ce traité eût été ratifié, nous aurions eu quelque chose d'analogue au traité de Chaumont de 1814, « une solide alliance militaire, basée sur la conscience du péril et de l'intérêt commun ». Mais cette alliance était condamnée d'avance à rester lettre morte, si les Etats qui s'y engageaient n'avaient pas d'intérêt direct à défendre la France, car c'est seulement la notion de l'intérêt qui aurait pu rendre les obligations de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis plus strictes à l'égard de la France que par rapport aux autres Etats. L'article X était l'expression de la solidarité internationale, les alliances particulières ne sont que l'expression d'intérêts communs. L'action de la France était ainsi condamnée d'avance à rester inefficace si elle ne devait pas être appuyée

(12) Ce traité devait donc être temporaire et durer jusqu'au moment où le Pacte subirait des changements précisant davantage la garantie de l'article X, ou tant que n'aurait pas disparu complètement le danger allemand. (L'admission de l'Allemagne à la Société des Nations ?) Comp. BOURGEOIS, *Le traité de paix*, p. 166.

(13) YVES DE LA BRIÈRE, *La Société des Nations*, p. 622.

par la notion d'intérêts communs à la France, l'Angleterre et les Etats-Unis. Cette communauté d'intérêts n'étant pas évidente pour tous, le traité d'alliance ne fut pas ratifié.

La période qui suivit la signature du traité de paix a vu la conclusion de certains traités d'alliance défensive qui, le fait est caractéristique, étaient presque tous dirigés contre les Etats qui ne font pas partie de la Société des Nations (la Russie et l'Allemagne). Tels sont par exemple les traités franco-belge, franco-polonais, polono-roumain.

Le Pacte a expressément admis la possibilité des engagements internationaux, qu'il appelle « ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix » (Art. XXI).

Le Pacte considère donc la doctrine de Monroe comme une entente régionale. Nous avons montré, dans un chapitre précédent, que les diverses interprétations de la doctrine de Monroe peuvent être ramenées à trois types essentiels : principe de la politique des Etats-Unis, entente régionale (panaméricanisme), doctrine de Monroe comme doctrine mondiale (Wilson). L'article XXI semble attribuer à la doctrine de Monroe « le sens et la portée qu'on lui donne surtout dans l'Amérique latine » (14). Il est évident que dans sa forme primitive qui persiste à se maintenir dans l'opinion de beaucoup d'Américains, la doctrine de Monroe ne peut pas devenir un principe juridique — ce n'est que l'expression d'une certaine tendance politique. En tant que cette doctrine veut maintenir la prépondé-

(14) ALVAREZ, L'organisation internationale d'après le traité de Versailles... p. 2.

rance politique d'une seule puissance dans un hémisphère (l'interprétation impérialiste), elle n'est pas compatible avec le Pacte (15). Certains auteurs ont prétendu aussi que la doctrine de Monroe n'est pas compatible avec l'article X parce qu'elle tend à l'isolement du continent américain. Mais on ne doit pas oublier que la doctrine de l'isolement n'a jamais fait partie de la doctrine de Monroe proprement dite, comme nous l'avons fait remarquer dans la première partie de ce travail. La doctrine de l'isolement est évidemment tout à fait incompatible avec l'article X qui crée une solidarité entre tous les membres de la Société des Nations (16). En tant qu'entente régionale, la doctrine de Monroe poursuit le même but que l'article X : la défense de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique.

Vu les conditions géographiques et politiques spéciales, le droit à l'assistance et l'obligation de garantie peuvent être mieux précisés dans la doctrine de Monroe que dans l'art. X. C'est la notion d'un intérêt plus direct qui s'y fait surtout jour lorsqu'on la

(15) HILL. *Present problems*, p. 285, affirme injustement que la doctrine de Monroe n'est jamais un principe de droit. Il dit de l'article XXI : « It is almost inconceivable that any American could have written, as a characterization of a policy of the United-States, which is neither a law, nor an regional understanding, but simply and solely a political policy ». M. LANNON, *La doctrine de Monroe et le pacte des Nations*, critique l'article XXI du même point de vue et prétend p. 384 que « l'article XXI doit être supprimé, ou tout au moins être allégé de tout ce qui concerne la doctrine de Monroe ».

KIMBALL. *The Monroe doctrine and the league of nations* (Duggan, *The League of Nations*, p. 302). If the imperialistic interpretation is adopted, while American pride may be satisfied, the idea of the League of Nations guaranteeing permanent peace is weakened.

(16) HALL. *The Monroe doctrine*, p. 141. LANSING, *The peace negotiations*, p. 168, BAKER, *op. cit.*, p. 327.

considère sous cet aspect (17). Toutefois, jusqu'à présent, elle n'est pas, en tant qu'entente régionale, mieux précisée que l'art. X. Et on se demande alors dans quel but elle a été introduite sous cette forme dans l'article XXI du Pacte. Poussé par une partie de l'opinion américaine, Wilson proposa que le Pacte sanctionnât explicitement la doctrine de Monroe (18), mais dans son amendement, qui est devenu ensuite l'Art XXI du Pacte, il fit passer tout autre chose que ce que lui demandaient les adversaires de l'article X. Il n'a pas voulu admettre qu'on affaiblît l'article X, dont il était l'auteur, il se proposait plutôt de le renforcer par son amendement, en créant à l'intérieur de la Ligue des ligues particulières plus étroites où les engagements seraient plus stricts. Il revenait à l'idée de l'accord panaméricain (une entente régionale) qu'il avait proposé bien avant la Société des Nations, (une entente mondiale), n'ayant pu faire passer toutes ses idées dans l'article X. Wilson ayant quitté le pouvoir, l'accord panaméricain n'a pas été conclu, malgré toutes les tentatives pour y aboutir de la Conférence panaméricaine de 1923 (Santiago). Dans la forme actuelle, la doctrine de Monroe fait donc double emploi avec l'art. X, et c'est seulement si elle était précisée qu'on pourrait établir à quel point de vue elle serait destinée à compléter les idées contenues dans l'article X. Aussi le passage qui la concer-

(17) Opinion de M. Visher cité chez ALVAREZ, Rapport..., p. 43, en faveur du développement d'ententes régionales, comme celle de Monroe, en tant qu'elles se fondent sur la base d'intérêts communs. « La sphère d'application de garantie ne doit pas dépasser la sphère d'intérêts communs dans laquelle une solidarité, non pas théorique mais réelle se fait sentir ».

(18) BAKER, op. cit., p. 329 et suiv.

ne n'a actuellement aucune importance, mais il pourrait en avoir une si la doctrine de Monroe était précisée (19).

En adoptant l'interprétation la plus large de la doctrine de Monroe, on peut considérer également, ainsi que le voulait Wilson, que l'article X est « l'hommage suprême rendu par l'humanité à la doctrine de Monroe », et nous sommes d'avis que cette extension n'a rien d'illogique vu les buts essentiellement *négatifs* de la doctrine de Monroe et de l'article X.

Cependant cette comparaison entre les deux principes, l'article X et la doctrine de Monroe, ne doit pas être poussée trop loin. La doctrine de Monroe étant toujours très imprécise et subissant en outre les influences de la situation politique, va, dans certains cas, jusqu'à s'opposer à toute ingérence d'un Etat, même diplomatique, dans les affaires d'un autre Etat (20).

Le commentaire officiel anglais du Pacte reconnaît cette extension de la doctrine de Monroe au

(19) KIMBALL (chez Duggan, *The league of nations*, p. 302) critique la doctrine de Monroe comme une entente régionale et considère que les ententes régionales créent des sphères d'influence et peuvent encourager les visées impérialistes de certaines puissances. « If the League means a joint guaranty of world peace, whole areas may be withdrawn from its jurisdiction if the Monroe doctrine and other similar regional agreements are interpreted in the imperialistic sense ».

(20) SCHÜCKING-WEHBERG, o.c., p. 416. « Es darf nicht vergessen werden dass nach der Ausprägung, die die Monroelehre im Laufe der Zeiten erfahren hat, vielfach mehr darunter verstanden wird, als nur der Schutz der territorialen Unversehrtheit und der bestehenden politischen Unabhängigkeit der amerikanischen Republiken... Zweifellos aber will die Monroelehre, wie oben ausgeführt, auch Einmischungen diplomatischer Art, ja sogar Vorbereitungs-handlungen zum Erwerb politischer Macht unterbinden ».

monde entier, mais ne donne aucune explication là-dessus. Il semble enregistrer tout simplement les multiples déclarations faites dans ce sens par le président Wilson (21).

* * *

Ainsi que nous l'avons vu, l'article X est incapable de donner à lui seul aux nations toute la sécurité nécessaire. Elles continuent à être obligées de recourir aux autres formes de garantie qui paraissent cependant bien périmées à beaucoup d'hommes d'Etat au début de l'ère nouvelle inaugurée par la constitution de la Société des Nations.

Cette Société doit poursuivre dans son développement un double but : chercher, d'une part, à assurer aux Etats particuliers une sécurité complète ; d'autre part, trouver des moyens légaux de donner satisfaction aux besoins vitaux des nations (22).

(21) THE COVENANT OF THE LEAGUE OF NATIONS WITH A COMMENTARY THEREON. PARLIAMENTARY PAPERS 1919, Cmd. 151. POLLOCK op. cit., p. 236. « The principles of the League, as expressed in Article X, represent the extension to the whole world of the principles of the doctrine ».

(22) BRAILSFORD, A League of Nations, p. 47. A League of Nations must answer two test : Can it be so composed that in normal times it will assure to all its members such a prospect of fair decisions in disputes and such a chance of effecting reasonable changes in the world when they are due, that war will be unnecessary ? Secondly can it be so composed that there will be in every probable contingency an available superiority of military and naval strength at the command of the League, if any member of it should resort to aggression ? ALVAREZ, Le droit international de l'avenir, p. 116. LAMMASCH, Das Völkerrecht nach dem Kriege, p. 159. Das Ziel der Entwicklung kann nicht darin liegen, Unabänderliches zu schaffen, sondern eine Rechtsform zu finden, in der sich solche Veränderungen vollziehen können, die durch die Evolution der Nationen notwendig geworden sind; nach Art einer Expropriation gegen angemessene Entschädigung des Expropriir-

C'est là le but final de ce développement, mais pourra-t-il être jamais atteint, notre génération en verra-t-elle la réalisation ? Il est extrêmement difficile de répondre à cette question. Nous pouvons seulement constater, et non sans regret, que le Pacte de la Société des Nations n'a pas pu résoudre définitivement ce problème le plus difficile de tous ceux du droit international. En analysant l'article X du Pacte, nous avons été obligé de donner tort à beaucoup d'illusions et d'exagérations au sujet de cet article. Nous avons vu que par l'adoption d'une notion tout à fait spéciale de l'agression, la garantie des droits fondamentaux des Etats est loin d'être aussi absolue qu'on l'a prétendu d'abord, surtout en Amérique.

Mais on ne doit pas méconnaître non plus les grands mérites du Pacte de Paris. Il a proclamé solennellement cette idée qu'on peut retrouver aux sources du droit international moderne, chez Grotius surtout, que l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des membres de la Société des Nations doivent être respectées.

En tant qu'expression de solidarité internationale, la présente Société des Nations est l'œuvre d'un compromis et elle doit compter surtout avec le respect de la souveraineté des Etats particuliers. Loin de défendre le *statu quo* politique, l'article X se borne à promettre l'aide efficace de la Société des Nations pour la repression de certaines méthodes de violence dans le règlement des différends

ten durch den Spruch einer auch von ihm anerkannten Apropriation gegen angemessene Entschädigung des Expropriir-
torität.

internationaux. Ces dernières dispositions sont très timides. Elles le sont au point que certains Etats particulièrement exposés au danger d'agression ont cru nécessaire de les compléter par des accords supplémentaires fournissant des garanties plus efficaces.

Nous voyons donc que les clauses de l'article X forment le minimum de ce qui pouvait être stipulé par un accord fondamental de la Société des Nations. Ruiner l'article X, ce serait enlever à la Société des Nations le caractère d'une organisation ayant pour but le maintien de la paix et c'est cette fin qu'elle s'est toujours proposée avant tout, ce serait laisser à la Société des Nations des tâches exclusivement administratives. Elle ne mériterait plus dès lors de conserver son nom et il eût peut-être été excessif d'entretenir, pour la seule exécution de ces tâches, un appareil aussi compliqué et coûteux. Nous sommes fermement convaincus que l'article X subsistera intact dans le Pacte et que grâce à la constitution extrêmement souple de la Société des Nations il aura une portée de plus en plus grande comme la disposition la plus importante pour le développement pacifique de l'humanité.

SUPPLÉMENT ⁽¹⁾

§ 1. *Les Projets d'amendements à l'article X*

après le Pacte de la Société des Nations

Nous avons signalé maintes fois dans notre travail l'opposition soulevée par l'article X dans différents pays. Cette opposition s'est révélée d'abord lors de la discussion du traité de Versailles dans certains parlements et ensuite dans les débats mêmes de la Société des Nations, dès la première Assemblée. Nous nous bornerons ici à donner quelques détails supplémentaires sur ce mouvement hostile à l'article X, et extrêmement significatif pour l'état d'esprit après la guerre mondiale. Nous nous contenterons d'exposer des faits, notre point de vue sur l'article X ayant été suffisamment précisé dans la partie analytique de notre travail.

L'opposition en Amérique. — L'opposition américaine contre l'article X doit être comprise dans les cadres du mouvement général contre le traité de Versailles qui est né de l'autre côté de l'Atlantique d'un ensemble de causes très compliqué (2). Quoiqu'il en soit, un certain dégoût des affaires européennes s'est laissé sentir dans l'opinion améri-

(1) Le présent travail a été terminé le 15 août 1923. Après avoir assisté aux délibérations de la Quatrième Assemblée de la Société des Nations, l'auteur a jugé utile d'ajouter encore deux chapitres supplémentaires traitant de la question de garantie après le Pacte, y compris les travaux de la Quatrième Assemblée.

(2) Comp. la revue LEAGUE OF NATIONS, vol. III, n° 4. The League campaign in the Swiss and American Republics, Part II. The United States and the Treaty.

caine à l'issue de la guerre mondiale. Le retour à la doctrine de l'isolement en était une des manifestations les plus évidentes (3). Cet état d'esprit a singulièrement favorisé la propagande active et habile des adversaires du traité de Versailles. Le pacte de la Société des Nations leur paraissait n'être qu'un chapitre de sanctions internationales rattaché aux traités politiques de Paris.

Cette opposition contre le Pacte s'est révélée au Sénat des Etats-Unis dès que son texte y fut connu, au mois de février 1919. Des objections précises furent déjà formulées le 4 mars 1919, à la dernière séance du 65^e Congrès où l'on proposa de n'aborder la question de la Société des Nations qu'après un examen minutieux et approfondi (careful and serious consideration) (4).

C'est la Commission des Affaires Etrangères du Sénat qui fut chargée de l'étude du Pacte ; elle présenta, comme résultat de son travail, le 10 septembre 1919, un rapport sur le pacte avec toute une série d'amendements et de réserves. En ce qui concerne l'article X, la Commission ne voulait admettre

(3) Nous trouverons l'exposé le plus clair de l'état d'esprit qui a prévalu en Amérique chez l'auteur anglais qui est peut-être le mieux qualifié pour juger l'opinion américaine et qui a subi l'influence profonde des idées américaines, notamment chez James BRYCE, dans son livre *International Relations*, p. 39. « One hears people say all over Europe : « The sort of peace that these negotiations have given us is just as bad as war », p. 245 « If we have found that alliances, meant to secure against war the nations that make them, have proved more often causes of strife than remedies against it, if we have been obliged to dismiss the conception of a superstate as outside the range of practical politics what remains ?... Could an alliance be made by a large number of States, directed, not against other states but against war itself, an alliance which should provide means for averting war ? »

(4) FINCH. *The treaty of Peace with Germany*, p. 156.

aucune obligation légale ou morale d'intervenir dans les affaires des autres Etats. Elle ne voulut pas non plus admettre cette limitation « automatique » de la souveraineté qui est renfermée dans l'article X tenant à garder intacts les droits du Congrès dans les questions de la politique extérieure. Ce point de vue fut maintenu au cours de la nouvelle discussion du Traité (2 oct.-18 nov. 1919) (5).

A la séance du 13 novembre, les réserves concernant l'article X furent adoptées par une majorité de 46 voix contre 33, après de nombreuses tentatives de faire passer l'article X sous une forme modifiée qui fut proposée en premier lieu par des « revisionnistes modérés ». (Une proposition du Sénateur Thomas, par exemple, qui voulait qu'on limitât l'obligation de garantie pour une période de cinq ans, une proposition analogue présentée par le Sénateur Walsh de l'Etat Montana, en vue de donner aux Etats nouvellement formés ou reconstitués la possibilité de maintenir leur indépendance pendant les premières années, les plus difficiles et les plus dangereuses de leur existence, la proposition du Sénateur Hitchcock qui voulait la reconnaissance dans le traité de

(5) Résolution adoptée par la majorité de la Commission :

« The United States decline to assume, under the provisions of article X, or under any other article, any obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country or to interfere in controversies between other nations, members of the League or not, or to employ the military or naval forces of the United States in such controversies, or to adopt economic measures, for the protection of any other country whether a member of the league or not against external aggression or for the purpose of coercing any other country, or for the purpose of intervention in the internal conflicts or other controversies which may arise in any other country, and no mandate shall be accepted by the United States under Article XXII, FINCH, *ibid.*, p. 167.

deux principes et notamment que l'avis du Conseil ne serait qu'une recommandation et que c'est au Congrès des Etats-Unis qu'il appartiendrait exclusivement de déclarer la guerre aux autres puissances) (6).

La première discussion au sujet du Pacte de Paris a donc donné des résultats négatifs, vu qu'on n'a pu obtenir les conditions requises par la Constitution pour la ratification du traité international. Les pourparlers à ce sujet ne furent point abandonnés cependant après le premier échec à la Haute Chambre américaine. Mr. Taft, Mr. Bryan et d'autres promoteurs des idées pacifistes développaient une intense activité afin d'amener un compromis entre les sénateurs. Les concessions des partisans de compromis allaient même très loin. Ainsi il importe d'attirer l'attention sur le projet de réserves présenté par M. Taft qui soulignait que seul le Congrès devait décider, pour chaque cas particulier, dans quelle mesure les Etats-Unis se croyaient obligés moralement d'intervenir dans le conflit (7). Les partisans de la

(6) Senator Walsh of Montana offered a proviso to the reservation under which the United States would assume for a periode of five years the obligation to preserve the territorial integrity and political independence of *Poland, Czecho-Slovakia and the Serb-Croat-Slovene State*, FINCH, op. cit., p. 176, SCHÜCKING-WEHBERG, op. cit., p. 143, HILL, *Present Problems*, p. 329 et suiv.

(7) KLUYVER. *Documents on the League of Nations*, p. 228, *Advocate of Peace*, for February 1920, p. 65. « The United States decline to assume any legal or binding obligation to preserve the territorial integrity or political independence of any other country under the provisions of Article X, or to employ the military or naval forces of the United States under any Article of the Treaty for any purpose; but the Congress, which, under the Constitution, has the sole power in the premises, will consider and decide what moral obligation, if any, under the circumstances of any particular case, when it arises, should move the United States, in the interest of the world peace, and justice, to take action therein, and will provide accordingly ».

ratification du Pacte croyaient qu'on pourrait, grâce à ces concessions, le faire passer au Sénat, mais ils ne se rendaient pas compte que par leurs restrictions, ils détruisaient complètement la base même du Pacte, le principe de la solidarité internationale tel qu'il est exprimé dans l'article X (8).

Le Pacte fut de nouveau discuté au Sénat conjointement avec le traité de Versailles au mois de mars 1920. C'est aussi lors de cette deuxième discussion qu'il devint évident que l'article X était la principale pierre d'achoppement pour l'adoption du Pacte (9).

Diverses formules interprétatives et divers projets de restrictions furent présentés au cours de la discussion ; on y fit valoir les mêmes arguments que ceux dont on avait déjà usé lorsque la question de la garantie de l'intégrité territoriale fut mise à l'étude par les cercles gouvernementaux américains avant le Pacte de Paris. On indiquait notamment l'Empire britannique comme un Etat dont il était impossible de garantir l'intégrité vu sa composition hétérogène au point de vue ethnographique (la proposition du

(8) Le Président Wilson donnait cependant dans une lettre adressée au sénateur Hitchcock son consentement aux réserves formulées par le dit sénateur, qui laissait au Congrès le pouvoir de décider, dans chaque cas particulier, de l'emploi des forces armées ou du boycottage économique.

« That the U. S. would not employ an economic boycott or armed force to preserve the territorial integrity of any other country, unless Congress passed an Act in each specific case ». KLUYVER, Documents, p. 229. TIMES, February, 9th, 1920. Ce que Wilson n'a pas voulu admettre, c'est la déclaration expresse que l'Etat ne contracte aucune obligation même morale en vertu de l'article X.

(9) FINCH. The treaty, p. 188, « the Article X of the Covenant of the League of Nations, which was the crux of the contest over the ratification of the treaty ».

sénateur France) (10). On ne se rendait pas suffisamment compte que c'est seulement contre l'agression extérieure que portait la garantie de l'article X. On demandait, pour les mêmes raisons, de revenir à la forme originaire de l'article III des projets de Wilson qui parlait de la possibilité de la revision du statut territorial et mentionnait expressément le droit des nations de disposer librement de leur sort (11).

La deuxième discussion aboutit également à un échec : on ne put obtenir la majorité requise par la Constitution, c'est-à-dire 2/3 des voix (il y eut 47 « yeas » et 35 « nays »). Il importe de constater cependant qu'il eût été impossible d'admettre au sein de la Société des Nations un Etat qui n'aurait pas accepté pleinement toutes les dispositions du Pacte, aucune réserve au sujet du Pacte ne pouvant être reconnue par elle (12).

Passons maintenant à l'étude des projets de suppression ou d'amendements à l'article X qui ont été soumis à la Société des Nations. Nous retrouverons dans les débats auxquels ils y donnèrent lieu l'écho des préoccupations qui se sont manifestées au Sénat des Etats-Unis. Et c'est sous l'influence plus ou moins directe de la Grande République du Nord que ces projets sont nés, le Canada, voisin le plus proche des

(10) FINCH, *op. cit.*, p. 190.

(11) SEN. Doc. 106, 66 *Cong. Ist. session*, p. 1166, FINCH, *op. cit.*, p. 197.

(12) SCHÜCKING-WEHBERG, *op. cit.*, p. 103. Ein solcher Vorbehalt zugunsten eines einzelnen Mitgliedes bedeutet juristisch nichts geringeres wie eine Abänderung der Verfassung des Völkerbundes, denn abgesehen von den besonderen Rechten einzelner Staaten auf einen ständigen Sitz im Conseil des Bundes, haben alle dessen Mitglieder verfassungsgemäss gleiche Rechte und Pflichten.

Etats-Unis ayant été le principal porte-parole des adversaires de l'article X.

La première Assemblée. — Certains Etats qui n'avaient pu faire prévaloir leur point de vue au cours des travaux préparatoires relatifs au Pacte cherchèrent dès le début à introduire certains amendements au Pacte de Paris. Ce furent surtout les pays scandinaves qui en proposèrent quelques-uns, mais ces propositions se sont heurtées à une question plus générale : celle de la révision du Pacte.

On décida tout d'abord à la Première Commission (13) de la Première Assemblée qu'il n'y avait pas lieu de prendre en considération les amendements des pays Scandinaves. C'est l'avis de M. Viviani qui a prévalu : « La Première Assemblée de la Société des Nations ne doit rien faire qui puisse donner l'impression d'une révision des dispositions du Traité de Versailles ». Cependant, à la quatorzième séance plénière de l'Assemblée, le représentant du Canada présenta la proposition suivante : « Que l'article X du Pacte de la Société des Nations soit et qu'il est pour la présente éliminé » (14).

En se référant à l'avis qui avait prévalu à la Première Commission quant aux amendements à introduire dans le Pacte, M. Branting proposa à l'Assemblée de renvoyer sans discussion ceux qui lui avaient été présentés, à la Commission des amendements qui serait constituée conformément à la décision prise précédemment. Seul M. Doherty donna quelques explications sur la proposition qu'il avait

(13) DEUXIÈME SÉANCE 22-10-20.

(14) Actes de la première Assemblée, Séances plénières, p. 279.

soumise à l'Assemblée. Il attira l'attention des délégués sur l'importance de cette proposition, ainsi que sur les « conséquences fâcheuses qui pourraient résulter d'un retard apporté à son examen et qui seraient de nature à affecter non seulement son pays et d'autres États placés dans une situation analogue, mais les intérêts généraux de la Société elle-même. »

La motion de M. Branting ayant été adoptée, la première Assemblée ne s'est plus occupée de cette question en ses séances plénières.

La Commission des amendements nommée par le Conseil à la demande de la première Assemblée soumit la proposition canadienne au Comité de juristes chargé par le Conseil d'étudier l'esprit et la portée de l'article XVIII du Pacte. Ce comité s'occupait de l'interprétation juridique de l'article X et la Commission des amendements, après avoir entendu le rapport du Comité, recommanda le maintien de l'article X, tout en exprimant le vœu qu'une résolution interprétative de l'Assemblée supprimât tous les doutes sur la portée exacte de cet article.

Le Comité des juristes et la Commission des amendements eurent à examiner les mémoires présentés par les délégués canadiens, M. Charles J. Doherty et Sir Robert Bowden à l'appui de leur proposition. Le point qui y était surtout mis en avant c'était l'inopportunité de l'article X au point de vue politique. Les deux auteurs affirmaient notamment que « l'article X implique une reconnaissance de la légitimité du statut territorial existant et une obligation pour les membres de la Société d'en garantir à tout jamais la possession ». Nous n'avons pas à nous occuper ici de l'argumentation surtout politique de

la délégation canadienne, car il est évident que c'étaient surtout des préoccupations politiques qui avaient décidé le Gouvernement du Canada à présenter sa demande d'amendement (L'adhésion des Etats-Unis). Il n'était donc pas difficile de refuter les arguments canadiens qui ne tenaient aucun compte de l'esprit juridique du Pacte et exagéraient en cédant aux influences politiques la véritable portée de la clause en question.

La deuxième Assemblée. — La première Commission de la deuxième Assemblée s'est occupée de la proposition canadienne à son onzième séance (15). C'est M. Struycken, juriste hollandais, qui fut désigné comme rapporteur. Son rapport n'était en somme qu'un résumé de celui de la Commission des juristes au sujet de l'interprétation de l'article X. Il y était constaté que « l'interprétation canadienne s'est rattachée à une tendance assez générale qui conduit à exagérer la portée des obligations de l'article X ». La Commission reconnaissait que « l'exclusion des actes d'agression, comme moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats est de l'essence même de la Société des Nations » et se déclarait en faveur du maintien du principe consigné dans l'article X. Tout en réclamant ce maintien, le rapport de la Commission demandait cependant l'adoption d'une déclaration interprétative, qui était acceptée à l'unanimité par la Sous-Commission (16). C'était la première tentative d'élaborer une

(15) Séances des Commissions de la II^e Assemblée, p. 107 et suiv., p. 191 et suiv.

(16) En vue de préciser davantage la portée et l'esprit de l'article X du Pacte, l'Assemblée adopta la résolution suivante :

L'objet de l'article X n'est pas de perpétuer l'organisation

formule interprétative de l'article X. Elle soulignait avec force dans son préambule l'obligation contenue dans l'article X, et jetait la lumière sur les divers côtés obscurs de cette disposition, mais en même temps on y pouvait relever tous les défauts inhérents à toute clause interprétative. En précisant certaines expressions générales du Pacte, la clause interprétative diminuait la signification générale de l'article. Aussi la proposition du rapporteur rencontra-t-elle au sein de la Commission des opposants de diverses nuances. M. Doerty constata « qu'il ne s'agit pas là d'une question d'interprétation, car le texte est clair et précis ». Il constata également « que la proposition consistant à dire que l'article X ne crée aucune obligation différente de celle créée par l'article XII, ainsi que la proposition quant aux moyens d'exécution vont à l'encontre du texte ». Si la Sous-Commission tenait plutôt à diminuer le rôle effectif

territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens légitimes, et même par une guerre, lorsque les procédures pacifiques prévues au Pacte auront été épuisées.

L'article X du Pacte a pour objet de proclamer le principe que, dans l'avenir, le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du Monde.

A cette fin, les Membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présentes de tous les Etats membres de la Société ; en second lieu, ils se sont engagés à maintenir cette intégrité et cette indépendance contre toute agression extérieure, qui serait le fait ou d'un Etat membre, ou d'un Etat non membre de la Société. En vue d'assurer l'exécution de cette deuxième obligation, le Conseil avise aux moyens ; il doit le faire non seulement en cas d'agression accomplie, mais encore en cas de danger ou de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux Membres des recommandations les mieux appropriées à l'espèce, en tenant compte des articles xi, xii, xiii, xv, xvi, xvii et xix du Pacte.

de l'article X, M. Doherty en élargissait au contraire la portée et déclarait nettement que « l'article n'est pas seulement injuste dans son principe, mais aussi dans son application ». Il insistait encore en disant que si l'on « conserve l'article X dans le Pacte, on y maintient un germe de mort qui infailliblement détruire la Société des Nations ». D'autre part on reprocha à la Commission d'avoir amoindri l'étendue de la garantie promise par le Pacte. M. Rolin, notamment, affirma que « même si la procédure pacifique du Pacte est épuisée, une guerre ne peut avoir pour résultat, dans l'état actuel de la Société, une modification de territoire ». La plus grande erreur de la formule interprétative consistait en ceci, qu'elle n'avait pas fait de distinction entre le principe de respect et le principe de garantie. A la douzième séance, M. Doherty consentit, conformément au désir exprimé par M. Urrutia, que la décision sur l'amendement canadien à l'article X fût ajournée à la prochaine Assemblée. On adopta donc la résolution de renvoyer à la session suivante de l'Assemblée, la continuation de « l'examen et la décision de l'Assemblée sur la proposition canadienne » avec la recommandation « de prendre une décision à ce sujet avant tout autre amendement ». Cette résolution fut adoptée à l'unanimité par la deuxième Assemblée dans sa séance plénière du mardi 4 octobre 1921.

M. Struycken en expliqua la cause à cette séance plénière de l'Assemblée : « Ce qui est certain, c'est qu'une opinion générale concernant le sens de l'article X et les conséquences de sa suppression éventuelle ne s'est pas encore formée, de sorte qu'on ne

saurait plus quelle serait la vraie signification du vote de l'amendement sur la proposition canadienne, aussi bien dans le cas où elle serait rejetée que dans celui où elle serait adoptée ».

La troisième Assemblée. — A la troisième Assemblée de la Société des Nations, les représentants canadiens avaient modifié leur attitude à l'égard de l'article X. Ils se montraient beaucoup moins intransigeants en ne demandant plus la suppression pure et simple de l'article X comme d'une clause dangereuse pour l'avenir des peuples. La question fut discutée d'abord à la cinquième séance (4 septembre 1922) (17) de la première commission où le représentant canadien, M. Lapointe, constata « que les conversations qu'il a eues depuis son arrivée à Genève l'ont convaincu qu'il serait impossible d'obtenir actuellement l'abrogation proposée par la délégation canadienne de l'article X du Pacte ». Il s'expliqua clairement sur les causes qui avaient amené la proposition canadienne d'amendement. « Le maintien de l'article X, déclara-t-il notamment, empêche plusieurs Etats d'adhérer à la Société des Nations », et c'est ce désir de voir la Grande République de l'Amérique du Nord s'associer aux œuvres de la Société des Nations qui était une des causes principales du mouvement canadien en faveur d'amendements à apporter au Pacte. Le délégué canadien proposa donc l'amendement suivant à l'article X : ajouter à la fin de l'article X les mots : « te-

(17) Actes de la première Commission de la Troisième Assemblée, p. 22 et suiv.

nant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat » et, en plus de ces mots, la phrase suivante :

« L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance qui sera pris en considération par tous les Membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun Membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législature ou de tout autre corps représentatif ».

A la même séance, le représentant belge, M. Rolin, déposa une motion qui ne fut cependant pas soumise au vote. Il proposa notamment le renvoi de la question de garantie à la Commission Temporaire Mixte (C.T.M.) qui aurait, d'après cette motion, le droit « de réviser l'article X du Pacte de manière à dissiper les appréhensions de certains Etats d'être obligés d'intervenir dans des guerres d'autres continents, tout en précisant et en renforçant les garanties d'aide effective données aux Membres de la Société par cet article ». Nous aurons à revenir à cette question au moment où nous parlerons des projets de garantie élaborés par la Commission Temporaire Mixte.

A la huitième séance de la première Commission (19 septembre 1922), on adopta la motion proposée par sir Cecil Hurst.

« La commission décide de recommander le renvoi à la quatrième Assemblée de la proposition canadienne concernant l'article X, afin

de permettre que la question soit étudiée sous tous ses aspects. Le Conseil devrait être laissé libre de décider des mesures à prendre pour qu'il soit procédé à **une étude détaillée de la proposition** canadienne avant la réunion de la quatrième Assemblée ».

Cette motion fut adoptée par la Commission et présentée sous cette forme à l'Assemblée. On a tenu compte cependant des suggestions de M. Rolin dans le rapport qui expliquait les motifs de la résolution et préconisait de procéder à une étude approfondie de l'art. X. Cette étude permettrait de prendre en considération les différents aspects sous lesquels la question de l'article X pouvait être envisagée ; parmi ces aspects, on soulignait notamment celui des garanties continentales de l'intégrité territoriale et la connexion qui pourrait exister entre le principe de la garantie universelle, posé par l'art. X, d'une part, et la suggestion des garanties conventionnelles en rapport avec le problème du désarmement, d'autre part. La question fut discutée à la quinzième séance plénière de la Troisième Assemblée (23 septembre 1922) avec comme rapporteur M. Struycken (18), qui en termes imagés dépeignit la situation telle qu'elle se présentait par suite des propositions canadiennes. « L'enfant qui avait vécu pendant à peu près trois années, sans avoir causé aucun trouble, légitima en quelque sorte son existence. Le réquisitoire dur et sévère fut retiré, mais, comme le mystère subsistait, c'est contre lui que les charges se dressèrent. S'il fallait lui maintenir sa place, il était nécessaire qu'on

(18) Actes de la Troisième Assemblée, séances plénières, p. 210-218.

sût à quoi s'en tenir. Il fallut donc modifier l'article, le remanier de façon à ce que nul doute ne subsistât quant à son sens véritable ». En indiquant les projets qui se faisaient jour relativement « aux garanties conventionnelles dont on fait l'élément nécessaire de la solution du problème de la réduction des armements », le rapporteur attira l'attention de l'Assemblée sur la nécessité d'ajourner toute décision « quant au sort de cet article et quant à la forme qu'il sera appelé à revêtir dans l'ensemble des garanties que la Société des Nations est à même d'assurer à ses Membres, dans l'intérêt de la paix et de la justice dans le monde ». La proposition de la première Commission fut acceptée par l'Assemblée.

Le Conseil de la Société des Nations fit usage de la faculté qui lui était laissée par la décision du 23 septembre 1922 « quant aux mesures à prendre pour qu'il soit procédé à une étude détaillée de la proposition canadienne » et à la session du 29 janvier 1923, il décida, sur la proposition de M. Salandra, ce qui suit :

« Considérant qu'il conviendrait d'ajourner toute décision relative à l'étude détaillée de la question jusqu'à ce que les Membres de la Société aient eu l'occasion de présenter leurs observations sur l'amendement proposé,

Charge le Secrétaire Général d'inviter par écrit les Membres de la Société à lui communiquer avant le 1^{er} juin 1923, pour être transmises par lui au Conseil, toutes observations qu'ils désireraient présenter au sujet de l'amendement proposé. »

En exécution de cette décision du Conseil, le Secrétariat Général de la Société des Nations s'est adres-

sé par lettre en date du 22 février 1923 (C.L. 17-1923 V), à tous les membres de la Société des Nations avec la prière de lui « transmettre pour le 1^{er} juin 1923 toutes observations qu'ils désireraient présenter au sujet de l'amendement proposé ». Les Etats interrogés avaient à répondre à deux questions, dont l'une concernait l'insertion à l'article X des mots « en tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat », et l'autre l'autorisation des parlements aux actes de guerre entrepris en exécution de l'avis du Conseil. Il importe de souligner le fait que c'étaient là plutôt des questions d'ordre secondaire ; le problème central de l'article X n'y était pas touché. On ne demandait pas, notamment, aux Etats, leur avis sur la définition de l'agression et sur le caractère « des mesures à prendre » par le Conseil.

Les réponses arrivées au questionnaire du Secrétariat prouvèrent qu'il y avait des divergences énormes de points de vue sur la question de garantie et sur l'interprétation de l'article X entre les Etats faisant partie de la Société des Nations.

Les puissances suivantes se sont déclarées d'accord avec la proposition canadienne : Les diverses parties de l'Empire Britannique, l'Autriche (19) (5 mai 1923), la Bolivie (5 avril 1923), la Bulgarie (25 mai), la Hongrie (25 mai), le Portugal (17 mai 1923 en s'en remettant à la décision de la Société des Nations), la Roumanie (d'accord avec le deuxième point de la proposition canadienne, 14 mai 1923), l'Uruguay (28 juillet 1923).

(19) Nous mettons entre parenthèses la date de la réponse.

Se sont déclarées contre tout changement les puissances suivantes : *la Chine* (10 mai 1923), *la Grèce* contre le deuxième point de la proposition (il rendrait problématique l'exécution de l'article X dans chaque cas concret et la question de savoir si l'article X serait ou non appliqué resterait toujours en suspens ; 26 avril 1923), *la Perse* (8 juin 1923), *la Roumanie* (contre le premier point de la proposition comme susceptible d'atténuer la portée générale de l'article X, 19 mai 1923), *le Siam* (26 avril 1923), *la Suède* (en prétendant que l'interprétation canadienne imposait aux membres des obligations qui ne résultaient nullement de la lettre du traité : « aucun Membre de la Société des Nations n'est tenu actuellement à se conformer à une recommandation du Conseil visant une intervention militaire dans un conflit quelconque », 1^{er} juin 1923), *le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes* (30 juillet 1923), *l'Italie* (18 juin, contre tout changement jusqu'au moment où les questions relatives au Pacte de garantie mutuelle et à la réduction des armements seront résolues par la Société des Nations), *le Danemark* (14 août, raisons d'opportunité politique), *la Finlande* (14 août 1923 « en donnant son consentement à l'entrée de l'Etat dans la Société des Nations, le parlement respectif a aussi accepté les devoirs incombant aux Membres de la Société »), *la Lettonie* (11 août).

La Pologne (2 juillet) s'est exprimée aussi contre la proposition canadienne. Elle trouvait inutile la première partie de la proposition canadienne et déclarait quant à la deuxième que celle-ci était de nature à réduire à néant la valeur des garanties stipulées par l'article X, étant donné qu'elle subordonnait

le déclanchement d'une action de secours, — qui ne peut être efficace que lorsqu'elle est sûre et rapide, — à l'approbation des corps représentatifs de chaque Etat Membre de la Société des Nations. Aux termes de cette réponse, la deuxième partie de la proposition canadienne « doit soulever les plus sérieuses objections, car elle modifie totalement l'article X ». On y entreprend l'analyse de tous les problèmes que soulève l'article X, en défendant son maintien tel quel. Vu la liaison étroite entre toutes les propositions du Pacte, il est impossible de changer une de ses clauses quelconque sans qu'il ne soit nécessaire d'entreprendre en même temps la révision de tout le Pacte. « Par conséquent si l'obligation de la garantie mutuelle devait disparaître du Pacte de la Société des Nations, il y aurait lieu d'envisager la possibilité de la révision de toutes les clauses, en vertu desquelles la Société des Nations a le droit d'intervenir dans les rapports extérieurs entre les Etats-Membres; et parfois même dans leurs affaires intérieures ».

Tout en reconnaissant l'exactitude de l'interprétation canadienne, *la Belgique* s'oppose à l'amendement en raison de l'effet fâcheux que cela pourrait produire, et se déclare en faveur d'une résolution interprétative. Le Gouvernement belge ne s'est pas borné à répondre uniquement aux questions posées par le Secrétariat : il s'est également occupé d'autres questions soulevées par l'article X, comme la définition de l'agression. D'après la définition donnée par le gouvernement belge « l'agression extérieure c'est tout acte de guerre exercé par un Etat étranger — à l'exception de ceux qui ne seraient que l'exécution d'une sentence de la Cour de Justice In-

ternationale ou d'une recommandation unanime du Conseil. Le but poursuivi est d'enlever aux Etats la possibilité et l'envie de réaliser des accroissements territoriaux par la *violence*. Il ne suffira pas pour les y autoriser qu'ils aient eu recours à une médiation du Conseil à l'occasion d'un différend quelconque, pris ensuite comme prétexte de guerre après l'échec de la médiation ». La définition belge de l'agression est donc très large, car elle comprend par agression tout acte de violence exercé par un Etat à l'égard d'un autre Etat.

La réponse française (28 juin) s'oppose aussi au projet d'amendement concernant l'article X. D'après le gouvernement français, « il n'est pas douteux que le Conseil tiendra compte en particulier des circonstances géographiques et politiques de chaque Etat... Mais il convient de ne pas limiter par une formule insérée dans l'article X les pouvoirs reconnus au Conseil. Celui-ci doit avoir la faculté de tenir compte de toutes les circonstances particulières à chaque Etat, non seulement politiques et géographiques, mais encore économiques ou autres. Il doit même pouvoir, dans certains cas, s'élever au-dessus de considérations propres à certains Etats et se laisser guider uniquement par l'intérêt supérieur de la paix du monde dans les recommandations qu'il pourra formuler afin de faire respecter et maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politiques des Etats-membres contre toute agression, et même en cas de menace ou de danger d'agression ». La réponse française s'oppose aussi au mot « avis » que l'amendement canadien voulait insérer dans l'article X. Il ne s'agit pas d'un « avis » — affirme la réponse

française — mais de « recommandations » ou de « mesures préconisées ».

Quant à la deuxième partie de la proposition canadienne, le gouvernement français répond : « Si l'article X du Pacte fait une obligation aux Etats-membres de respecter et de maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des autres Membres, l'exécution de cette obligation ne peut être naturellement poursuivie que conformément aux règles constitutionnelles de chaque Etat. Il ne semble pas que l'approbation qui a pu être donnée au Pacte, et par suite à l'article X, au moment de sa ratification, par un Parlement, une législature ou tout autre corps représentatif, doive être considérée comme comportant une délégation permanente au Gouvernement de prendre en cas d'agression, de danger ou de menace d'agression d'un Etat-membre, les mesures qui en d'autres circonstances exigeraient l'autorisation de ce Parlement, de cette législature ou de tout autre corps représentatif ». Nous voyons que sur ce point de vue le gouvernement français était d'accord avec la proposition canadienne.

Le Conseil de la Société des Nations a examiné les réponses des membres de la Société à sa séance du 4 septembre 1923 et constaté qu'il n'était pas actuellement en mesure de présenter à l'Assemblée une recommandation au sujet de la proposition canadienne d'amendement à l'article X du Pacte. C'est la quatrième Assemblée qui eut à décider du sort de l'amendement canadien.

La quatrième Assemblée. — A la première commission de la Quatrième Assemblée, la question de

l'article X fut discutée aux Séances 1^{re}, 3^e, 4^e et 7^e. A la troisième séance (20), la question prit un nouvel aspect, le représentant du Canada, sir Lomer Gouin, ayant déclaré qu'il n'insistait pas sur la procédure d'amendement, mais demandait seulement à la Société des Nations de bien vouloir préciser la portée de l'article X du Pacte. Il exprima donc le désir que les propositions canadiennes fussent insérées dans une formule interprétative qui serait votée par l'Assemblée. La déclaration de M. Gouin, pleine de franchise et de modération, produisit une excellente impression sur la Première Commission et l'accord, quant à l'élaboration d'une résolution interprétative, s'était fait relativement vite au sein de cette Commission. Une sous-commission fut formée dans ce but.

La proposition canadienne reçut l'appui d'autres délégués, comme MM. Rolin (Belgique), Politis (Grèce), Limburg (Pays-Bas), Edwards (Chili). Certains parmi ces délégués, comme M. Rolin et M. Politis, suggéraient l'idée « que si l'unanimité des Etats représentés à l'Assemblée ne peut être obtenue sur ce point, il y aura lieu de consulter la Cour Permanente de Justice ».

Seul le délégué italien M. Scialoja, un des plus éminents juristes parmi les membres de la Commission, souleva des objections sérieuses au sujet de la définition interprétative de l'article X. Il constata qu'il « convient mieux de formuler des principes un peu vagues et qui, comme tels, pouvaient par la suite s'adapter aux circonstances » ; d'autre part, quant à la valeur en soi de l'interprétation donnée par l'As-

ssemblée à un texte du « Pacte », elle n'est pas considérable vu que l'interprétation n'est pas authentique et ne peut pas lier l'avenir de la Société des Nations. « L'interprétation, dit M. Scialoja, n'a donc qu'une autorité morale, considérable, il est vrai, mais qui ne saurait lier les Assemblées futures. »

La sous-commission présenta son rapport à la 4^e séance de la Première Commission (21) et proposa l'adoption de la résolution interprétative suivante :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée de l'article X du Pacte, adopte la résolution suivante :

« Il est conforme à l'esprit de l'article X que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les Membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

« Il appartient, toutefois, aux pouvoirs constitutionnels de chaque Membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Membres et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires » (22).

(21) 17 septembre 1923.

(22) Doc. A 1/8 1923 (a).

Cette formule était adoptée par la sous-Commission à l'unanimité avec une abstention (celle du délégué de Pologne, M. le professeur Winiarski).

Ainsi que nous le voyons, cette formule répond exactement aux demandes canadiennes et ne touche pas à d'autres questions beaucoup plus importantes que soulève l'article X. Rien n'y est dit au sujet du caractère de l'obligation résultant de cet article ainsi qu'en ce qui concerne les mesures éventuelles ayant pour but d'assurer l'exécution de cette obligation. La question du rôle des pouvoirs constitutionnels de chaque Membre de la Société intéressait au plus haut degré les Etats-Unis, et le Canada n'était à ce point de vue que l'interprète des préoccupations de toute la partie Nord du Continent américain. La question revêtait surtout un caractère politique, car la plupart des Etats, dans leur adhésion à la formule interprétative, tenaient surtout compte de la situation importante du Canada au point de vue international. La meilleure preuve en est dans l'attitude du délégué français, M. Barthélemy qui, à la quatrième séance encore, protesta contre l'adoption de la formule interprétative (« Dans l'esprit du Pacte — dit-il — c'est le Conseil qui déclare s'il y a un devoir juridique pour les Etats d'intervenir ; tandis que d'après l'interprétation proposée, les Parlements jugeront si le Conseil s'est trompé ou non ; il y a là une espèce de souveraineté du Parlement pour apprécier l'obligation en question ; c'est là une conception dangereuse alors que d'après l'esprit du Pacte c'est le Conseil qui donne une interprétation authentique contre laquelle il est impossible d'aller »). A la septième séance. (23)

M. Barthélemy se rallia à la proposition canadienne.

A cette même séance, la Délégation anglaise proposa une autre rédaction du paragraphe 3 de la résolution interprétative, d'après laquelle les corps constituants auraient seulement à décider *dans quelle mesure* les Membres étaient obligés d'assurer l'exécution de l'obligation par l'emploi des forces militaires. Ce n'est donc pas toute la question de l'ouverture donnée à l'obligation qui serait laissée à la décision du Parlement, mais seulement l'étendue du mode d'exécution de cette obligation. Quelques autres amendements de détail ont été également introduits dans la formule interprétative à la 7^e séance (propositions de M. Winiarski, délégué de Pologne et de M. Politis, délégué de Grèce). Malgré les injonctions du Président, l'unanimité n'a pu être obtenue pendant le vote de la formule par la Première Commission; et la résolution a été adoptée contre 2 voix opposantes, celle de la Perse et celle de la Finlande.

La proposition de la Première Commission. (24)

(24) Le texte définitif de la résolution adoptée le 19 septembre 1922 à la Septième Séance de la Commission, (les mots en italique indiquent les amendements introduits par la Commission).

« L'Assemblée, désirant préciser la portée *des obligations inscrites* dans l'article X du Pacte adopte la résolution suivante :

« Il est conforme à l'esprit de l'article X que dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

« Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger, *en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, dans quelle mesure le dit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.*

« Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera

fut discutée à la douzième et à la treizième Séances Plénières de la Quatrième Assemblée (24-25 sept. 1923). Presque toutes les puissances qui ne donnèrent pas leur adhésion à la proposition de la Première Commission s'abstinrent de voter pour prouver leur bonne volonté et le désir de résoudre à l'amiable une question épineuse. On sait que le *liberum veto* de la Perse fit échouer l'adoption de la résolution (29 Etats pour, 13 abstentions, 1 voix contre).

Il importe néanmoins de constater que la proposition de la Première Commission a obtenu une majorité absolue des voix, ce qui est de nature à donner une certaine importance morale à la formule proposée.

Quoiqu'il en soit, tous les Etats qui considèrent comme indispensable la participation de leurs parlements à la décision des mesures d'exécution de l'obligation résultant de l'article X, ne manqueront pas de se prévaloir en faveur de leur thèse de l'argument que tel était l'avis à ce point de vue de la grande majorité de l'Assemblée. La tentative d'adoption d'une formule interprétative de l'article X ne restera donc pas tout à fait sans conséquences pratiques pour la vie internationale, malgré l'échec dû à l'attitude de la Perse qui n'a voulu à aucun prix admettre un affaiblissement du principe général énoncé dans le Pacte de Paris.

considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements ».

§ 2. — *Le traité d'assistance mutuelle et l'article X*

Il nous est tout à fait impossible de faire ici un exposé détaillé des divers projets concernant la garantie mutuelle des Etats, qui ont été discutés à la Société des Nations en connexion avec la question du désarmement, prévue dans l'article VIII du Pacte.

Nous avons analysé dans ce travail la question de l'intégrité territoriale des Etats comme un des droits fondamentaux qui demandent à être reconnus dans la vie internationale. C'est de cette façon que se présente la question du respect et de la garantie de l'intégrité territoriale des membres de la Société des Nations, telle qu'elle a été formulée dans l'article X du Pacte.

Mais on peut envisager la garantie d'un autre point de vue, que j'oserais qualifier de « point de vue pratique », indépendamment de toutes raisons théoriques. Nous avons souligné, dans la conclusion de notre travail, la liaison étroite qui existe entre le problème de la sécurité internationale et celui du désarmement général des nations.

La Société des Nations, dans ses efforts pour arriver au désarmement général, a nécessairement dû aborder la question de la garantie, comme contrepartie des engagements que les Etats auraient à prendre quant à la limitation de leurs forces armées. Au fond, le but de ces deux formes de garantie est le même : le renforcement de la sécurité internationale, l'accroissement de la confiance mutuelle entre les nations. Mais la base juridique est, dans chacun des deux cas, bien différente : le pacte de

garantie lié avec le désarmement est, pour ainsi dire, un contrat, où chaque partie, en échange de certaines concessions, reçoit certains avantages, tandis que la garantie générale des droits fondamentaux des Etats n'est que l'expression de la conscience et de la solidarité internationales (25).

La question du traité d'assistance mutuelle demande évidemment une étude spéciale. Nous nous bornerons dans ce chapitre à un court résumé des travaux de la Société des Nations consacrés à l'élaboration du pacte d'assistance mutuelle et à l'étude de deux problèmes qui se rattachent, à notre avis, étroitement à l'objet de notre travail. Il s'agit notamment des rapports qui relient le pacte de garantie et la garantie stipulée dans le traité d'assistance mu-

(25) Lettre du Comité de Juristes à M. Skirmunt, président de la Troisième Commission (A/III 27.1923). « Il existe dans l'esprit des auteurs du projet une corrélation entre les bénéfices et les charges ».

Nous ne nous occupons pas ici du caractère de l'engagement de désarmer, que les Etats prendront en vertu du traité d'assistance mutuelle. C'est la question la plus intéressante, mais elle touche à un autre ordre d'idées, celui du désarmement. Quoiqu'il en soit, quel que soit l'engagement que les Etats prennent en vertu de ce traité, il reste toujours d'après lui une liaison étroite entre ces deux questions : désarmement et garantie.

Il est vrai que la troisième Commission a repoussé, à son onzième séance, la proposition néerlandaise qui a tenté d'introduire un alinéa additionnel à l'article 6, entre les §§ 4 et 5 : « L'exécution de ce plan sera la condition indispensable pour obtenir l'assistance prévue à l'article 2 et à l'article 6 », mais c'est seulement la forme trop catégorique de cette proposition qui a fait repousser cet amendement. Il résulte clairement d'autres dispositions du projet de la troisième Commission (surtout de l'article 2) et de toute la genèse du traité, que la garantie promise dans le traité d'assistance est liée d'une façon étroite avec le désarmement. Regarder le rapport de la troisième Commission à la Quatrième Assemblée, p. 3 :

« La règle sur laquelle repose le projet de traité : il y a interdépendance entre la garantie et le désarmement.

tuelle en ce qui concerne : a) *l'objet* (26) *de la garantie* et b) *les moyens* prévus pour *l'exécution* de celle-ci. En procédant à l'analyse de cette dernière question, il faudra nécessairement aborder aussi la question des droits et des devoirs des parties dans chacun de ces deux cas. Le traité d'assistance mutuelle n'a pas encore reçu sa forme définitive. Pour mieux étudier la question, nous aurons à nous occuper des divers projets qui ont été présentés successivement. Nous prendrons surtout en considération les textes suivants : 1° le projet de traité d'assistance mutuelle présenté dans le rapport de la troisième Commission à la quatrième Assemblée (27) ; 2° les observations présentées par le Comité de Juristes relativement à ce projet (28), le projet de traité d'assistance mutuelle élaboré par la Commission temporaire mixte (29), deux projets de traité de garantie mutuelle émanant de Lord Robert Cecil, texte soumis à l'examen de la C. P. C. et texte amendé (30) ; les projets de convention d'assistance mutuelle présentés par le lieutenant-colonel Requin, texte soumis à l'examen de la C. P. C. et texte amendé (31).

(26) Nous laissons de côté une autre question non moins importante, mais qui ne se rattache pas directement à notre sujet, celle notamment des participants à la garantie dans l'un et dans l'autre cas (membres et non membres de la Société des Nations).

(27) A. III 1923. IX.

(28) A. III.35, 1923. IX.

(29) A.35. 1923. IX.

(30) Ibidem.

(31) Ibidem.

Historique du traité d'assistance mutuelle (32).

— La première Assemblée de la Société des Nations a décidé, dans sa résolution III, la création, à titre temporaire, d'une commission composée de personnalités « possédant la compétence voulue en matière politique, sociale et économique », qui préparerait des propositions ayant pour but l'exécution des clauses de l'article VIII du Pacte, concernant le désarmement. La résolution II de la Deuxième Assemblée précisait les attributions de cette Commission. Les résultats des travaux de la Commission temporaire mixte (C. T. M.) ont trouvé leur expression dans la résolution XIV de la Troisième Assemblée qui, conformément aux propositions de la C. T. M., a posé les principes généraux de la relation entre un système d'assistance mutuelle et la réduction des armements : « 2). Dans l'état actuel du monde, un grand nombre de gouvernements ne pourraient assumer la responsabilité d'une sérieuse réduction des armements, à moins de recevoir en échange une garantie satisfaisante. »

L'assistance prévue par cette résolution devrait être « effective et immédiate et suivant un plan pré-établi au cas où une des parties serait attaquée, pourvu que l'obligation de venir en aide à un pays attaqué soit limitée en principe aux pays situés dans la même partie du globe ».

La C. T. M. procéda à l'élaboration du traité de

(32) On trouvera quelques détails dans un intéressant travail de M. Marcel SIBERT, qui vient de paraître dans la Revue générale de droit international public, 1923, 3-4, pages 281-313 : La question de la réduction des armements terrestres à la troisième Assemblée de la S. D. N.

garantie en tenant compte de ces recommandations de la Troisième Assemblée et en se basant dans ses délibérations sur les projets présentés par Lord Robert Cecil et le lieutenant-colonel Requin. Elle prit en même temps en considération les rapports techniques et politiques préparés par la Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes ainsi que les observations formulées par un certain nombre de gouvernements au sujet de la résolution XIV de la Troisième Assemblée.

Le projet élaboré par la C. T. M. a été soumis aux délibérations de la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée, ainsi qu'à celles de la Commission de juriconsultes (33) désignée par le président du conseil. Adopté par la Troisième Commission, avec les observations du Comité de juristes, il fut présenté à l'Assemblée qui décida de le soumettre à l'examen des gouvernements en leur demandant de faire connaître leur avis sur lui. (Un commentaire relatif à la définition du cas d'agression préparé par un comité spécial de la commission temporaire mixte a été aussi envoyé aux gouvernements à titre d'information). Ces avis devront servir d'éléments de travail à la Commission temporaire mixte dont le mandat a été renouvelé encore pour un an, ainsi qu'au Conseil de la Société des Nations en vue de la cinquième Assemblée qui

(33) La commission de juriconsultes avait, d'après la résolution du Conseil (A.III.I 1923) des pouvoirs très larges. C'est notamment tout « l'examen du texte du projet » qui devrait lui appartenir.

discutera de nouveau le projet d'assistance mutuelle.

L'objet de garantie d'après l'article X du Pacte et d'après le traité d'assistance mutuelle. — Il convient de trancher tout d'abord cette question primordiale : n'y a-t-il pas de désarmement sans garantie ? Les opinions sont partagées à cet égard. Il y a des Etats qui subissent surtout les conséquences économiques de la course aux armements, mais qui, d'autre part, grâce à leur situation générale, ne se sentent menacés sur aucun point. Ces Etats soutiennent la thèse que les membres de la S. D. N. se sont obligés à désarmer déjà dans le Pacte et que c'est le désarmement, et non pas la garantie que la Société des Nations doit avoir surtout en vue (34).

(34) C'est surtout le point de vue des gouvernements scandinaves. Comp. par ex. les observations du gouvernement norvégien à propos de la résolution XIV de la Troisième Assemblée (Rapport de la Commission temporaire mixte pour la réduction des armements. A.35. 1923. IX.) « Le gouvernement norvégien tient à faire ressortir que, suivant l'article VIII du Pacte de la Société des Nations, il incombe aux Membres de la Société des Nations de chercher à réaliser une réduction générale des armements, même sans autres garanties que celles établies lors de l'institution de la Société. L'on ne peut donc admettre qu'une réduction des armements puisse être subordonnée à un traité de garantie mutuelle. »

Comp. aussi le discours de M. JONKHERR LOUDON (Pays-Bas), à la 2^e Séance de la III. Comm. qui affirmait que le projet d'assistance mutuelle modifie le Pacte. « Ainsi le Pacte met au premier plan les réductions des armements, alors que le projet fait passer en première ligne la constitution des garanties. »

On prétendait aussi de différents côtés que le désarmement n'était pas une contre-partie suffisante de la garantie. Cette thèse était notamment défendue par M. LANGE (Norvège), dans ses multiples discours prononcés à la Troisième Commission de la Quatrième Assemblée. Il voulait qu'on demandât aux Etats non seulement de désarmer, mais aussi de se soumettre au Contrôle du Conseil en ce qui concerne tous leurs engage-

C'est une discussion purement doctrinaire et stérile à notre sens. Nous savons que dans le traité d'assistance mutuelle le point de vue pratique doit dominer tous les autres. Or, il est facile de prouver que dans l'état actuel des choses aucun désarmement n'est possible s'il ne va de concert avec un échange de garanties effectives.

Nous avons fait remarquer au début de ce chapitre qu'il y avait une différence essentielle entre le caractère juridique de la garantie de l'article X et de celle du traité d'assistance mutuelle. La garantie de l'article X est absolue et gratuite, la garantie du traité d'assistance mutuelle est le résultat de certaines concessions de la part des Etats, de certaines limitations effectives de souveraineté (35).

A la troisième Commission, on a introduit un amendement dans le préambule du traité d'assistance d'après lequel un des buts de ce traité serait de « faciliter l'application de l'article X du Pacte ». Cet amendement à l'appui duquel on peut citer des arguments très convaincants est cependant suscep-

ments internationaux et d'adhérer à l'article 36 du statut de la Cour internationale de justice sur l'arbitrage obligatoire. La question a été discutée surtout à la 5^e séance de la III^e Com.

(35) Le projet primitif du lieutenant-colonel REQUIN prétend que « la convention générale n'impose aux Etats contractants aucune obligation autre que celles déjà prévues par le Pacte et en particulier à l'article X ». Mais si l'on adopte cette thèse de M. REQUIN, n'est-il pas évident qu'il est inutile de rattacher la question de la garantie générale à l'engagement de désarmer ?

La réponse du Gouvernement Polonais relative à la résolution XIV de l'Assemblée précise bien les divergences des deux textes, par ex : « Si l'article X oblige à intervenir tous les membres de la Société sans exception, le projet de garantie propose de prêter aide dans le cas seulement où l'Etat attaqué aurait antérieurement procédé à une réduction de ses armements ».

ble de prêter à certains malentendus. Cette association des deux formes de garantie pourrait faire supposer que la garantie générale de l'article X dépend aussi de l'exécution de certaines obligations spéciales visées dans le traité, ce qui ne correspond pas à la vérité, vu le caractère absolu de la garantie de l'article X.

Mais il y a encore une autre différence essentielle entre l'article X et le traité, en dehors du caractère juridique de ces deux engagements internationaux (36). Cette différence est relative à l'objet même de la garantie dans chacun de ces deux cas. L'article X parle de l'intégrité territoriale et il organise la défense en cas d'une guerre agressive, le trai-

(36) Nous trouvons la mention de l'article X dans le projet Cecil amendé :

Art. 10. — Les Hautes Parties contractantes conviennent d'accepter la décision du Conseil, prononcée conformément aux termes de l'art. X...

Art. 11. — ...pour obtenir la soumission d'un Etat que le Conseil aura déclaré, aux termes de l'article X ci-dessus, avoir commis un acte d'agression.

Le rapport de la troisième Commission à la Quatrième Assemblée ne donne presque pas d'explications sur le rapport entre l'article X et la garantie du traité : Nous y lisons seulement :

« De là, la nécessité de renforcer le sentiment de confiance internationale en précisant tout ce qui dans le Pacte peut être considéré comme un effort vers la garantie mutuelle de sécurité. Dès ce moment se dessine une liaison entre l'œuvre du désarmement et certains articles du Pacte, tels que les articles X et XVI ».

En dehors de toutes autres raisons, il y avait sans doute aussi des arguments politiques qui inclinaient certains gouvernements à établir la liaison la plus étroite entre le Pacte et le Traité, comp. déclaration à la C.T.M. de MM. Lebrun, J. Fabry, le lieutenant-colonel Requin (Rapport, p. 8). « Bien que distinct du Pacte de la Société, il (le traité d'assistance) est en liaison étroite avec les dispositions de celui-ci et les pouvoirs qu'il confère au Conseil de la Société sont tels qu'on ne conçoit pas qu'un Etat non Membre de la Société puisse être partie au traité d'assistance mutuelle, etc... »

té a plutôt en vue la guerre d'agression comme telle. L'article X se préoccupe surtout du maintien intact du territoire et de la souveraineté des Etats dans certains cas déterminés, le traité condamne la guerre agressive comme telle, comme un crime international, qui ne manque pas d'avoir des répercussions extrêmement fâcheuses dans le monde entier. L'article X est inspiré par le respect de la personnalité de l'Etat attaqué, le traité part du point de vue pratique et il envisage surtout la punition de l'Etat qui s'est rendu coupable de ce crime (37).

Le traité d'assistance mutuelle parle en effet non pas de la garantie de l'intégrité territoriale, mais de l'agression comme telle. Dans le projet primitif de Lord Robert Cecil, il est dit dans l'article I que le traité d'assistance trouve son application dans tous les cas où l'une des parties est attaquée. Dans le projet Cecil amendé, nous trouvons déjà le mot « agression ». L'article 1^{er} de ce dernier projet dit notamment :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ne commettre aucun acte d'agression contre l'une d'entre elles et conviennent que si l'une d'entre elles est attaquée, etc... ».

(37) Rapport de la troisième commission à la quatrième Assemblée : « Le projet diffère d'ailleurs du Pacte par son but, par la nature et la précision de ses obligations et par ses adhérents éventuels. Le but du projet est évidemment plus restreint que celui du Pacte. Le Pacte a pour objectif le large idéal de la paix et de la justice du monde. Le projet vise uniquement à la réduction des armements. La garantie mutuelle et la confiance qui doivent en résulter sont les moyens qui ont été considérés comme nécessaires pour atteindre ce but ».

La différence d'objet a trouvé aussi son expression dans les mots « assistance mutuelle » au lieu de « garantie mutuelle ».

Ces projets laissent à supposer qu'on y prend l'agression dans un sens très large, et qu'on la voit dans toute attaque dirigée contre l'une des parties contractantes. Le projet Requin considérait que le but du traité d'assistance était « de donner effet aux obligations inscrites à l'article X », il adoptait nécessairement la même définition de l'agression que le Pacte. Le projet de la Troisième Commission précise ce qu'on doit considérer comme une agression en donnant la définition des guerres légitimes.

« Ne sera point considéré comme guerre d'agression, celle dirigée par un Etat partie à un différend et qui a accepté la recommandation unanime du Conseil, l'arrêt de la Cour permanente de Justice internationale ou la sentence arbitrale, contre une Haute Partie contractante qui ne l'a pas acceptée, pourvu toutefois, que le premier Etat ne vise pas à porter atteinte à l'indépendance politique ou à l'intégrité territoriale de la Haute Partie contractante ».

Le Comité de Juristes a fait remarquer, bien judicieusement, à notre avis, que la définition de l'agression adoptée par la Troisième Commission n'était pas tout à fait conforme à celle adoptée par le Pacte. Les jurisconsultes voulaient que l'objet de garantie fût le même dans les deux textes et ils ont reproché au projet de traité d'avoir créé des cas d'application de garantie mutuelle non prévus par le Pacte (38).

(38) En ce qui concerne l'agression, nous savons combien il est difficile d'en donner une définition précise. Pour éviter tout malentendu et souligner cette liaison entre le Pacte et le

Nous ne voyons pas de raisons suffisantes pour que le Pacte et le traité adoptent la même définition de l'agression. L'agression, telle que la conçoit le Pacte, a un sens trop étroit, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, et il est tout naturel qu'en précisant davantage les obligations des Etats en ce qui concerne leur désarmement, on leur apporte en même temps plus de sécurité en acceptant une notion plus large de l'agression. La différence du caractère des deux formes de garantie amène, comme nous voyons, des différences sensibles dans l'objet de la garantie.

Les sanctions prévues dans l'article X et dans le traité d'assistance mutuelle. Les droits et les devoirs des garants d'après le Pacte et d'après le traité. — Nous savons que rien n'est précisé dans le Pacte quant aux mesures qui seraient éventuellement appliquées en cas d'une violation de l'intégrité territoriale prévue dans l'article X. Le Conseil « avise aux moyens », mais le choix des moyens et leur application dépendront, dans chaque cas particulier, de la situation politique générale. Ce n'est que par analogie avec les autres articles du Pacte que pourraient jouer les sanctions de l'article XVI. Cet état de choses est évidemment fâcheux et peut

traité, le Comité de juristes a proposé une rédaction de l'article I qui, au sujet de l'agression, renvoie au Pacte :

« Les Hautes Parties contractantes affirment qu'une guerre commise en violation des dispositions du Pacte constitue un crime international et prennent l'engagement solennel de ne pas se rendre coupables de ce crime ».

Un amendement analogue a été proposé par les juristes en ce qui concerne « les guerres interdites » (l'amendement à l'article II).

rendre la garantie de l'article X peu effective. Nous en avons la meilleure preuve dans le fait que la sécurité internationale n'a nullement augmenté après la guerre mondiale. L'histoire du traité d'assistance mutuelle démontre clairement qu'on se rend parfaitement compte de toute l'insuffisance du système de garantie existant et les tentatives de trouver de nouvelles formes de garantie ont précisément trouvé leur expression dans les travaux de la C. T. M. et de la Quatrième Assemblée. Les moyens d'assurer cette garantie devraient être, comme l'a dit la résolution XIV de la Troisième Assemblée, « efficaces et immédiats ». Dans le projet Cecil primitif, nous lisons à ce sujet dans l'article I : « Les Hautes Parties contractantes conviennent que si l'une d'entre elles est attaquée, toutes les autres prendront *immédiatement* les mesures auxquelles elles seront respectivement engagées ». Les articles 12-16 précisent le caractère de cette aide immédiate : le Secrétaire Général convoque sans retard le Conseil de la Société, qui décidera, dans un délai de quatre jours, lequel des Etats a été agresseur, et les Hautes Parties contractantes s'engagent à « prendre les mesures nécessaires pour satisfaire aux obligations leur incombant ». On appliquerait immédiatement un blocus économique et financier complet, conformément à l'article XVI du Pacte, et quant à l'aide militaire, on s'obligerait d'accepter le commandement militaire supérieur de l'état-major général de l'Etat désigné par le Conseil et on tiendrait « à la disposition du Haut commandement ainsi désigné, une proportion déterminée, qui ne sera pas inférieure à un quart des forces navales et aériennes ». Si une assis-

tance militaire supplémentaire, outre les forces navales et aériennes, était sollicitée, « toute Haute Partie contractante à qui une aide serait demandée aurait le droit de siéger comme membre du Conseil ». La C.P.C. a fait observer fort judicieusement que ce projet était loin de donner une aide immédiate aux Etats attaqués et elle s'est montrée très sceptique dans son avis quant à la possibilité d'obtenir un accord général relatif à la coopération des forces militaires de toutes les parties contractantes. Elle suggérerait donc dans cet avis, s'il ne serait pas possible d'adopter une autre méthode : à côté du traité général de garantie, il y aurait notamment des traités additionnels groupant chacun quelques nations seulement qui pourraient plus facilement « se mettre d'accord pour un certain temps sur une politique et des prévisions déterminées » et « réaliser ainsi des plans de préparation militaire ». On touche ici à ce problème fondamental : la garantie générale peut-elle suffire pour créer un état de choses qui permettrait la réalisation du désarmement moral et matériel. La question demeurera presque insoluble tant que l'application des mesures militaires dépendra des Etats particuliers, et tant que la solidarité internationale ne se sera pas affermie.

L'idée de traités additionnels repose sur des intérêts communs qui résultent de la situation géographique des Etats et des multiples liens qui les unissent et, à notre avis, cette considération peut avantageusement compléter l'idée de solidarité internationale si l'on reste fidèle aux principes généraux qui sont à la base du Pacte (39).

(39) Nous n'insisterons pas davantage sur la question des

Le projet Cecil amendé emploie des termes encore plus énergiques pour obliger les Etats à l'aide militaire efficace. D'après l'article XIII de ce projet, « les Hautes parties contractantes *s'engagent* à apporter, sur la demande du Conseil une assistance *militaire* à tout Etat attaqué ». Mais au fond le consentement de l'Etat intéressé est toujours indispensable et ce consentement dépendra toujours de la situation politique générale. Donner au Conseil le pouvoir de commander aux membres, ce serait évidemment changer complètement les bases juridiques de la Société des Nations et transformer celle-ci en un super-Etat. Nous estimons que l'article XIII du projet Cecil amendé est le maximum de ce qu'on peut demander aux Etats, si l'on ne veut pas provoquer de changements radicaux dans les rapports internationaux.

Le projet de la C. T. M. s'exprime dans son article II : « les Hautes Parties contractantes s'engagent individuellement et collectivement à porter assistance » et il précise dans l'article V les formes de cette assistance : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à fournir à tout Etat partie au présent traité, victime d'une agression, l'assistance dans la forme que le Conseil recommandera comme le plus efficace », mais en ce qui concerne les mesures militaires proprement dites, le Conseil pourra seulement

traités additionnels, le sujet dépassant évidemment les cadres de ce chapitre. C'est la question de la garantie générale qui nous occupe ici en premier lieu, vu sa connexité avec l'article X. Comme l'a bien fait remarquer M. le comte Tosti di Valminuta (sixième séance de la troisième commission), l'effet de la garantie générale sera surtout préventif. « Les groupements particuliers peuvent réprimer la guerre par la force matérielle, mais la garantie générale aura plus de chance de prévenir et de rendre impossible la guerre ».

« faire connaître aux Etats assistants, après avoir pris leur avis, conformément à l'article IV du Pacte de la Société des Nations, les forces qu'il désire voir mises à sa disposition ».

Dans le projet de la Troisième Commission, article V « les Hautes Parties contractantes *s'engagent* à se prêter mutuellement assistance... *dans la forme arrêtée par le Conseil* de la Société des Nations et à prendre *sans délai* toutes mesures appropriées dans l'ordre d'urgence commandé par les circonstances ».

En ce qui concerne la coopération militaire, nous y trouverons une expression aussi énergique que celle du projet Cecil amendé, car c'est le Conseil qui aura le droit, d'après l'article V, alinéa e) de « *déterminer les forces* que chaque Etat assistant *devra* mettre à sa disposition ». Il reste entendu que l'Etat dont l'assistance aura été requise participe aux décisions du Conseil et c'est de son consentement que dépendra toujours sa coopération militaire dans l'assistance prêtée à un Etat, victime d'une agression.

Nous voyons donc qu'au point de vue des sanctions, le traité d'assistance mutuelle s'exprime beaucoup plus clairement que l'article X du Pacte. Les obligations des signataires du traité seront renforcées par rapport à celles stipulées dans l'article X (40). Mais jusqu'à un certain degré seulement, ainsi que nous l'avons souligné, vu qu'on tient toujours compte du consentement préalable de chaque Etat assistant aux mesures de coopération militaire.

(40) Rapport de la Troisième Commission à la Quatrième Assemblée : « Les obligations et les droits corrélatifs stipulés dans le projet ont un caractère à la fois plus restreint et plus précis que celui des obligations du Pacte ».

D'autre part, les mesures préventives prévues par le traité d'assistance pourront être beaucoup plus efficaces, car tous les projets d'assistance mutuelle donnent des définitions très larges et très détaillées d'une menace d'agression. Le fait est facile à expliquer, étant donné que, conformément à ce qui a été mentionné plus haut, l'action du traité d'assistance mutuelle sera préventive en premier lieu. Dans le § 3 de la deuxième partie de notre travail, nous avons établi ce qu'on doit comprendre par « menace ou danger d'agression » d'après le Pacte. Nous avons vu que cette notion avait un sens bien limité dans l'article X. Il en est autrement en ce qui concerne les divers projets du traité d'assistance mutuelle. Le projet primitif de lord Cecil s'en occupe longuement. Ce projet distingue les « menaces en temps de paix » (dispositions générales § 4 - § 7) et les « menaces en temps de paix résultant du maintien d'armements dépassant les armements autorisés » § 8 - § 12. Dans la première partie, le mot « menace » est employé dans le sens le plus large : non seulement les préparatifs d'un autre « Etat », mais aussi « toute mesure prise par ce dernier qu'il soit ou non partie au présent traité, etc... » justifieraient l'intervention du Conseil de la Société des Nations qui recevrait des pouvoirs extrêmement étendus, à peine compatibles avec le maintien de la souveraineté des Etats particuliers. Dans la deuxième partie des dispositions du projet, nous en trouverons une fort curieuse qui s'explique facilement par les bases juridiques sur lesquelles repose ce traité, notamment l'article X, alinéa a) ; le Conseil pourra, le cas échéant, suspendre « dans les conditions, qu'il jugera équi-

tables; tous les droits de partie prévus au présent traité. »

D'après le projet de la Troisième Commission sont considérés comme menaces d'agression : (Article III) « les armements d'une Haute Partie contractante excédant les limites fixées à cette Partie contractante par application des dispositions du traité », la « politique agressive ou des préparatifs d'un autre Etat, partie ou non du présent traité ». Dans les cas sus-indiqués, le Conseil pourra prendre les mêmes mesures que lorsqu'il s'agit d'une agression. Mais nous ne trouverons aucune disposition qui correspondrait à l'article X, alinéa a) du projet primitif de lord Cecil. Une clause pareille serait évidemment incompatible avec l'article X du Pacte.

En résumant ce qui vient d'être dit au sujet des mesures préventives, nous sommes obligés de constater que le traité d'assistance diffère sensiblement du Pacte à ce point de vue également.

Néanmoins, malgré toutes les différences ci-dessus mentionnées entre l'article X et le traité d'assistance mutuelle, il y a entre ces deux engagements internationaux quantité de traits communs qui permettent de considérer le traité d'assistance comme « le prolongement du Pacte » dans un certain sens. En plus de tout ce qui vient d'être dit dans l'analyse du traité d'assistance, il importe d'attirer l'attention sur le fait que le devoir d'assistance dans le traité d'assistance « comme dans l'article X existe seulement dans un cas d'agression ». La guerre « résiduelle », comme l'a appelée le projet de rapport de la Troisième Commission ne cesse point d'exister; ce qui entraîne toutes les conséquences que nous

avons examinées dans les divers chapitres de notre travail.

Mais d'autre part, l'adoption du traité d'assistance mutuelle ne tardera pas à avoir pour le Pacte les suites les plus graves. Peut-être est-il un peu prématuré de l'affirmer catégoriquement au moment où ce traité n'est pas encore définitivement élaboré, mais il me semble que la réalisation du projet d'assistance mutuelle réduirait l'article X à une simple expression de principe. Nous assistons à ce spectacle vraiment curieux : d'une part, on s'efforce d'affaiblir le principe général (projets d'amendements à l'article X) ; d'autre part, on essaye de préciser les conséquences politiques de la garantie, en les faisant dépendre, il est vrai, d'autres engagements plus ou moins précisés.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président*,
Genève, le 17 Septembre 1923,
A. DE LAPRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris
P. APPELL.

BIBLIOGRAPHIE

Principaux ouvrages, articles et revues

utilisés dans ce travail

- ADVOCATE OF PEACE. — Published since 1834, by the American Peace Society, monthly, Washington.
- Camille SEROUX D'AGINCOURT. — Exposé des projets de paix perpétuelle de l'Abbé de Saint-Pierre et de Henri IV, de Bentham et de Kant, 1905.
- Alexandre ALVAREZ. — Le droit international de l'Avenir. Institut Américain de droit international, Washington 1916.
- Le droit international américain. Son fondement. Sa nature d'après l'Histoire Diplomatique des Etats du Nouveau Monde et leur Vie Politique et Economique, Paris, 1910.
- La Grande Guerre Européenne et la Neutralité du Chili, Paris, 1915.
- L'organisation internationale d'après le traité de Versailles, droit public européen, droit public américain. Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques.
- Extrait de la Revue des Sciences politiques du 15 février 1920.
- Rapport concernant l'étude critique du pacte de la Société des Nations. Institut de droit international. 27^e commission. Paris, 1922.
- AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW. — 1915-1922.
- Angell NORMAN. — The Great Illusion — a study of the relation of military power in nations to their economic and social advantage, London, 1911.
- America and the New World State, New York 1915.
- ANNUAIRE DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE. — Troisième année 1913, publié par Chr. L. Lange, Bruxelles, 1913.
- Robert D. ARMSTRONG. — Should the Monroe Policy be modified or abandoned ? (Am. J. of int. law 1916, 77-103).
- ASSEMBLÉE DE BERNE POUR LA DISCUSSION DES RELATIONS ENTRE LES PEUPLES APRÈS LA GUERRE (19-22 novembre 1917), Olten 1918.
- Louis F. AUBERT. — Genève et Washington. Revue de Paris, 1^{er} Mars 1921.
- Victor AUGAGNEUR. — Le pacte de la Société des Nations. Le rapport présenté à la Commission de la Chambre chargée d'examiner le traité de Versailles. — La Paix par le Droit septembre-octobre 1919.

- Jacques BAINVILLE. — Les conséquences politiques de la paix, Paris 1920.
- RAY STANIHARD BAKER. — Woodrow Wilson and World Settlement. — Garden City, New York, 1922.
- Ernest BARKER. — A confederation of the Nations. Its Powers and Constitution, Oxford 1918.
- Sir Thomas BARCLAY. — New Methods of Adjusting international disputes and the future, London 1917.
- R. BARTHOLOMÄUS. — Jeremy Bentham's Grundsätze für ein künftiges Völkerrecht, Zeitschrift für Völkerrecht, 1917-18, AB. 632 sq.
- Louis BARTHOLO. — Le traité de paix, Paris, 1919.
— Rapport général fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi portant l'approbation du traité de paix, Paris 1919. Imprimerie de la Chambre des Députés.
- Ludwig BERNHARD. — Was wird aus dem Völkerbund ? Der Ruf nach einer neuen Haager Konferenz, Berlin 1920.
- Eduard BERNSTEIN. — Völkerbund oder Staatenbund. Eine Untersuchung von... Berlin, 1919.
- BONFILS-FAUCHILLE. — Traité de droit international public, huitième édition, Paris. 1921-1923.
- Léon BOURGEOIS. — Le pacté de 1919 et la Société des Nations, Paris, 1919, Fasquelle.
— Le traité de Versailles, Paris 1920.
- Randolph BOURNE (compiled by...). — Towards an enduring peace. A symposium of peace. Proposals and programs. (1914-1916).
American Association for international conciliation, New York, 1916.
- Henry Noël BRATLSFORD. — After peace, London 1920.
— The Covenant of peace. An essay on the League of Nations, New York, London 1919.
— A League of Nations, London 1917.
— The War of Steel and Gold, a study of armed peace, London 1914.
- Yves DE LA BRIÈRE. — La « Société des Nations » I Essai historique et juridique, Paris, 1918.
- THE BRITISH YEARBOOK OF INTERNATIONAL LAW, 1920-21, London 1921.
- BRUNET. — La Société des Nations, Paris 1921.
- James BRYCE. — International relations, eight lessons delivered in the United States in August 1921. The Institute of politics publications, London 1922.
- BULLETIN DE L'INSTITUT INTERMÉDIAIRE INTERNATIONAL. — Depuis Janvier 1919, La Haye, Nijhof.
- Sir Geoffrey BUTLER. — A Handbook to the League of Nations with an Introduction by Lord Robert Cecil. London 1919.
- Nicolas Murray BUTLER. — American foreign policy based upon statements of presidents and secretaries of state of the United States and of Publicists of the American Repu-

- blics. Carnegie Endowment for International Peace. Washington 1920.
- A world in ferment, interpretations of the war for a new world. New York 1918.
- CASPERBERG. — La compétence de la Société des Nations concernant le règlement des différends internationaux. (Revue de Dr. Int. et de législ. comp. 1921, n° 1).
- John Herbert CLAIRBORNE. — « Article X » of the League from a scientific and historical standpoint.
- CONGRÈS DE LA PAIX 1919-1920. — Traités, protocoles, déclarations, Paris 1919-20.
- F. COSENTINI. — Préliminaires à la Société des Nations. Organisation de la paix sociale internationale. Paris, 1919.
- COSMOS. — The Basis of durable peace, written at the invitation of the New York Times, New York 1917.
- Jules COUCKE. — Admission dans la Société des Nations et reconnaissance de jure — (Revue de droit international public et de législation comparée) 1921, 320-329.
- THE COVENANTER. — Letters on the Covenant of the League of Nations by W. H. Taft, G. W. Wickersham, A. L. Lowell, H. W. Taft, — World Peace Foundation, vide League of Nations, II, 3 juin 1919, 99-166.
- CRUCÉ EMERIC. — Le Nouveau Cynée, ou discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté du commerce par tout le monde, dédié aux monarques et princes souverains de ce temps. — Chez Jacques Villery à Paris, sur le Perron royal, 1623.
- Mc. CURDY. — The League of Nations. The Work of lawyers, 1920.
- ANDRÉ CURE. — Contribution à l'étude de la Société des Nations, Thèse, Montpellier.
- BRUNO DANZIGER. — Die Völkerrechtliche Garantie. Dissertation, Breslau, 1910.
- DECLAREUIL. — Kant, le Droit public et la Société des Nations (Revue de Droit International public, 1918).
- Henri DEMONT. — La Société des Nations, lettre au président Wilson.
- Ernest DENIS. — La Guerre, causes immédiates et lointaines. L'intoxication d'un peuple, Paris 1915.
- Dr. E. DILLON. — The Peace Conference, London 1920.
- DROULT. — L'Abbé de Saint-Pierre. L'homme et l'œuvre, Paris, 1912.
- Stephen Pierce DUGGAN. — The League of Nations, The Principle and the Practice, Boston.
- Charles DUPUIS. — L'Avenir du droit international (Revue des Sc. pol. Déc. 1915).
- Une déclaration américaine des droits et devoirs des nations (Rev. de dr. int. public, XXIV, 1917, 300 sq).
- Le Droit international de l'avenir selon des vues américaines (Revue des sc. pol. Août 1917).
- La deuxième session de l'institut américain de droit international (Déc. 1918, Revue des sciences politiques).

- Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le pacte de la Société des Nations, Paris, 1921.
- Anna B. ECKSTEIN. — Staatenschutzvertrag zur Sicherung des Weltfriedens, Aus dem Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, München 1919.
- Eugène d'EICHTAL. — Société des Nations et ligue permanente des Etats alliés et amis de l'entente (Revue des Sc. politiques, Déc. 1918).
- Kant et la guerre (Revue des Sc. pol. 15 avril 1915).
- Charles W. ELIOT. — The Road towards peace, Boston and New York, 1915.
- ENFORCED PEACE..., Proceedings of the first Annual National Assemblage of the League to Enforce Peace, Washington, May 26-27, 1916.
- Dr. Rafael ERICH. — Probleme der internationalen Organisation, Breslau, 1914.
- Johannes ERNI. — Die europäische Union als Bedingung und Grundlage des dauernden Friedens, Zürich 1915.
- M. ERTZBERGER. — Der Völkerbund, der Weg zum Weltfrieden, Berlin, 1918.
- (Traduction en français du livre précédent). La ligue des peuples, les conditions de la paix mondiale, Lausanne 1919.
- Constant d'ESTOURNELLES. — Que devient la Société des Nations, Paris, 1920.
- Van EYSINGA. — Le droit de la Société des Nations et les constitutions nationales, Revue de droit international, 1920.
- Ernest FAYLE. — The Fourteenth Point, A study of the League of Nations, prepared for the Garton Foundation. London 1919.
- FERRERO. — La Guerre Européenne, Paris 1916.
- Colonel F. FEYLER. — La ligue des nations et la neutralité de la Suisse, Lausanne 1919.
- FINCH. — The treaty of Peace with Germany in the United States Senate, American Journ. of international law, 1920.
- FLEISCHMANN. — Des Völkerbunds Verfassung, Zeitschrift für Völkerrecht, XI, 1919, 342 sq.
- Antoine F. FRANGULIS. — Une ligue des Nations comme garantie d'une paix durable est-elle possible ? (Revue de Dr. Int. public, XXIV, 1917, 437 sq.)
- Alfred H. FRIED. — Handbuch der Friedensbewegung, 2^e Auflage 1911.
- Le développement récent du pacifisme allemand, Paris, 1920.
- Der Völkerbund, ein Sammelbuch, Leipzig, Wien, 1919
- FUNCK-BRENTANO et Albert SOREL. — Précis du droit des gens, Paris 1877.
- D. N. HADJISOS. — Les sanctions internationales de la Société des Nations, Paris 1920.
- HALEVY. — Le Président Wilson, Paris 1917.
- Arnold Bennett HALL. — The Monroe Doctrine and the great war, Chicago, 1920.

- Gabriel HANOTAUX. — Le traité de Versailles du 28 juin 1919. L'Allemagne et l'Europe. Paris, 1919.
- Charles HOMER HASKINS and Lord Robert HOWARD. — Some problems of the Peace Conference, Cambridge, 1920.
- HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS IN THE UNITED STATES SENATE. — 1919, 66 Congress, 1. Session, Doc. 106.
- David JAYNE HILL. — L'état moderne et l'organisation internationale, Traduction française de Mme Émile Boutroux, préface de M. Louis Renault, Paris, 1912.
- Present Problems in Foreign Policy. New York and London, 1919.
- Jacques HODÉ. — L'idée de fédération internationale dans l'histoire. Les précurseurs de la Société des Nations, Thèse, Paris, 1921.
- HOUSE and SEYMOUR (édit.). — What really happened at Paris, The story of the Peace Conference, 1918-1919, by American Delegates, London 1921.
- Max HUBER. — Die Konstruktiven Grundlagen des Völkerbundvertrags, Zeitschrift für Völkerrecht, t. XII, 1 sq.
- Die Allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundvertrages, Separatabdruck aus Heft 3 der Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 1920; Biel.
- Dr. Alfred HUDSON. — Vers la Société des Nations, Buenos Aires, 1919.
- VISCOUNT GREY OF FALLODON. — The league of Nations by... Oxford University Press 1918.
- Georg GROSCH. — Der Zwang im Völkerrecht mit besonderer Berücksichtigung des Völkerrechtlichen Vertragsrechtes, Breslau 1912.
- Sidney L. GULICK. — The fight for peace, an aggressive campaign for American churches, New York 1915.
- Yves GUYOT. — Les garanties de la Paix, Paris 1918.
- Les causes et les conséquences de la guerre, Paris, 1915.
- K.-G. IDMAN. — Le traité de garantie en droit international, Helsingfors, 1913.
- INSTITUT AMERICAN DE DROIT INTERNATIONAL. — 22-27 janvier 1917. Acte final de la session de la Havane, New York 1917.
- INTERNATIONAL CONCILIATION (*Association for international conciliation*). — American branch published monthly. New-York.
- a) Criticism of the Draft plan for the League of Nations, 1919.
 - b) Documents regarding the peace conference, June 1919.
- Emmanuel KANT. — Zum ewigen Frieden. Mit Ergänzungen aus Kants übrigen Schriften und einer ausführlicher Einleitung über die Entwicklung des Friedensgedankens herausgegeben von Karl Vorländer, Zweite Auflage Leipzig 1919.
- Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf. 1795 bei Friedrich Nicolovius, Königsberg.

- F. N. KEEN. — Revision of the league of Nations covenant. 5th September 1919.
- KLUYVER. — Documents on the League of Nations, International Intermediary Institute, The Hague, Leiden 1920.
- Albert KOCOUREK. — Some reflections on the problem of a Society of Nations (Am. J. of int. law 498-518).
- Herbert KRAUS. — Der Völkerbund und die Friedensverträge, Berlin 1920.
- Vom Wesen des Völkerbundes, Berlin 1920.
- Herbert KRAUS und Gustav RÖDIGER. — Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles vom 28 Juni 1919, Berlin 1920.
- KRAUS. — Die Monroedoktrin in ihren Beziehungen zur amerikanischen Diplomatie und zum Völkerrecht, Berlin 1913.
- Georges LACHAPPELLE. — La Société des Nations ; Son origine et son but ; son organisation et son œuvre, Paris 1920.
- Henri LA FONTAINE. — The Great Solution. Magnissima Charta. Essay on evolutionary and constructive pacifism. Boston, 1916.
- H. LALOUËL. — Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte (Revue générale de Dr. int. public, 2^e Série, t. IV).
- Heinrich LAMMASCH. — Das Völkerrecht nach dem Kriege, Publications de l'Institut Nobel norvégien, t. III, Christiania, 1917.
- Woodrow Wilsons Friedensplan, Leipzig, 1919.
- Christian L. LANGE. — Histoire de l'internationalisme, Kristiania, I Jusqu'à la paix de Westphalie (1648). Publication de l'Institut Nobel Norvégien, t. IV. Aschehoug 1919.
- LANNÔY. — La doctrine de Monroe et le Pacte des Nations, Rev. de dr. int. 1920.
- Robert LANSING. — The Peace Negotiations, a personal narrative by..., London 1921.
- The Big four, and others of the Peace Conference, Boston and New York, 1921.
- A. GEOUFFRE DE LAPRADELLE. — De la victoire du Droit à la Paix des peuples. La Paix des Peuples, n° 1.
- La voix du droit en Amérique et la guerre, Revue pol. et parl., t. 86, p. 326 sq.
- M. F. LARNAUDE. — La Société des Nations. Conférences faites à MM. les Officiers du Centre des Hautes Etudes militaires de l'Ecole Supérieure de Guerre et de l'Ecole Supérieure de Marine, les 20-28 février et 19 mars 1920.
- La Société ds Nations depuis 1920. Conférence faite à MM. les Officiers... le 18 mars 1921.
- Dr Rudolph LAUN. — Angriff und Verteidigung. Eine Völkerrechtliche Vereinbarung im Dienste der Erhaltung des künftigen Friedens, Zeitschrift für Völkerrecht, X Band 1917-18, 504 sq.
- T. I. LAWRENCE. — The Society of Nations, its past, present and possible future, New York, 1919.

- Lectures on the League of Nations, delivered in the University of Bristol, Bristol 1919.
- LEAGUE OF NATIONS. — Published bimonthly by the World Peace Foundation, Vol. II, n° 3, Boston 1918-1919, vide *The Covenanter*.
- FREIHERR, VON LERSNER. — Versailles, Volkskommentar des Friedendiktats, Berlin, 1921.
- LIGUE POUR IMPOSER LA PAIX. — William Howard Taft, Président. Conférence tenue dans le Hall de l'Indépendance de la Cité de Philadelphie, le 17 juin 1915, et discours prononcé le soir précédent à l'Hôtel Bellevue-Stratford. Suivi de quelques autres discours et documents. New York, The Trow Press.
- A. LAWRENCE LOWELL. — A League to enforce Peace. World Peace Foundation, Vol. V. N° 5, Part. 1., Boston, Mass, 1915.
- Louis Pierre LUCAS. — Un plan de paix générale et de liberté du commerce au XVII^e siècle. Le nouveau Cynée d'Emeric Crucé (1623) 1919, 1 vol.
- Théodore MARBURG. — Draft convention for League of Nations, by a group of American jurists and publicists. Description and comment by... New York, 1918.
- Louis MARIN. — Le traité de paix, Bulletin du Comité Duplex, La France de demain, Paris, 1920.
- Philip BROWN MARSHALL. — The Monroe Doctrine and the League of Nations, American Journal of International Law, 1920.
- Prinz Max von BADEN. — Völkerbund und Rechtsfriede, Preussische Jahrbücher, März 1919, Sonderabdruck aus der März. Heft 1919 d. Preussischen Jahrbücher.
- Mémoire sur les bases d'un traité de paix durable, publié par le Comité Suisse pour l'étude des bases d'un traité de paix durable, Olten 1915.
- A. MÉRIGNAC. — Traité de droit public international, Paris, 1905-1907.
- A. MÉRIGNAC et E. LEMONON. — Le droit des gens et la guerre de 1914-18, préface de M. Léon Bourgeois, Paris 1921, 2 vol.
- MESSAGE DU CONSEIL FÉDÉRAL A L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (du 4 août 1919), avec annexes (en particulier le rapport de Max Huber intitulé : Problèmes relatifs à la Société des Nations), Berne, 1919.
- Roger METTETAL. — La neutralité et la Société des Nations, Études des principes et application du Statut helvétique, 1920.
- Dr. Jacob ter MEULEN. — Der Gedanke der internationalen Organisation in seiner Entwicklung, 1300-1800, La Haye, 1917.
- Christian MEURER. — Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund, Würzburg 1920.

- Edgar MILHAUD. — La Société des Nations, Paris 1917.
— Plus jamais ! L'organisation de la Paix. Le pacte de la Société des Nations. Les amendements nécessaires, Genève 1919.
- M. MILOVANOVITCH. — Les traités de garantie au XIX siècle. Etude de droit international et d'histoire diplomatique. Paris, 1888.
- Gaston MOCH. — La garantie de la Société des Nations, Paris 1916.
- M. G. de MOLINARE. — L'Abbé de St-Pierre, sa vie et ses œuvres, Paris, 1857.
- A. M. M. MONTJUN. — Le principe nouveau de droit international public, La Haye 1919.
- Paul MORIAUD. — La Société des Nations et la Suisse, publié sous les auspices de la Société Suisse de la Paix, Berne 1919.
- Muir RAMSAY. — Nationalism et internationalism, The culmination of modern history, second edition, London 1919.
- Otfried NIPPOLD. — Die Gestaltung des Völkerrechts nach dem Weltkriege, Zurich 1917.
— Meine offene Korrespondenz mit professor Philipp Zorn, professor Ludwig von Sybel, Prinz Alexander zu Hohenlohe, Bern, 1918.
- E. NYS. — Histoire littéraire du droit international. A propos de la Paix perpétuelle de l'abbé de St-Pierre. Eméric Crucé et Ernest, Landgrave de Hesse-Rheinfels, Revue de droit int. et de la législation comparée, Tome XXII, 1890, p. 371 sq.
— L'acquisition du territoire et le droit int. Revue de dr. int. et de législation comparée, 1904.
Le droit international, Les principes, les théories, les faits, Bruxelles, 1912.
- Léopold OPPENHEIM. — A treatise of international law, 3d edition, London 1920-1.
— The League of Nations and its problems, Three lectures, London, 1919.
— Le caractère de la Société des Nations (Revue de Dr. Int. public, 2^e série t. I, 1919)
- ORZABAL DE LA QUINTANA. — Le Panaméricanisme et son évolution récente, Revue des Sciences politiques, 15 août 1917.
- Paul OTLET. — Constitution mondiale de la Société des Nations. Le nouveau droit des gens, Paris, 1917.
— Charte Mondiale organisant la Société des Nations, Paris. 1917.
- PADOUX. — Du recours à la Société des Nations en cas de difficultés internationales, Revue Générale de Droit int. public, 1920.
- LA PAIX DES PEUPLES. — Revue internationale de l'organisation politique et économique du monde, le premier numéro le 25 février 1919.
- LA PAIX PAR LE DROIT. Paraissant tous les mois, Paris.

- Antoine PILLET. — Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître. (Revue Générale de dr. International public, t. V et t. VI.)
- De l'idée d'une Société des Nations, Paris 1919.
- Que faut-il penser de l'établissement d'une Société des Nations ? Extrait de « Scientia ». Bologne, 1919.
- Le traité de paix de Versailles, Conférences faites au Collège libre des sciences sociales, Paris, 1920.
- Sir Friederick POLLOCK. — The league of nations, second edition, London 1922.
- POURQUOI L'ANGLETERRE A PRIS LES ARMES, par plusieurs membres de l'Université d'Oxford. Oxford 1914.
- PRADIER-FODÉRÉ. — Traité de droit international public européen et américain, Paris 1885-1906.
- Georg QUABBE. — Die Völkerrechtliche Garantie, 1911.
- I. RAY. — Commentaire du pacte de la Société des Nations, Tokio (vers 1920).
- THE RECOMMENDATIONS of Habana concerning international organisation adopted by the American Institute of International Law at Habana, January 23, 1917. Address and commentary by James Brown Scott, New York 1917.
- RECUEIL DE RAPPORTS SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM DE L'ORGANISATION CENTRALE POUR UNE PAIX DURABLE. 4 Volumes. La Haye, Nijhoff 1917-1918.
- Robert REDSEOR. — Das Problem des Völkerrechts, Eine Studie über den Fortschritt der Nationen zu einem Universellen Staatensystem das die Geltung des Völkerrechts verbürgt. Leipzig 1919.
- Alphonse RIVIER. — Principes du droit des gens, Paris 1896.
- Henri ROLIN. — La revision du Pacte de la Société des Nations accomplie par la deuxième assemblée. (Revue de droit international et de législation comparée, 1921.)
- Theodore ROOSEVELT. — America and the World War, New York, 1915.
- Elihu ROOT. — Amending the Covenant « Advocate of Peace », July, vol. LXXXI, Washington 1919.
- A. ROUGIER. — La première Assemblée de la Société des Nations, Genève, novembre-décembre 1920. Revue de dr. int. publ. 2^e série, t. III (1921).
- Dr. Professor RÜHLMANN. — Der Völkerbundgedanke, Berlin 1919.
- Th. RUYSSSEN. — La Société des Nations devant la Conférence de la Paix, « La Paix par le Droit ». Paris, Mars 1919.
- Les droits et les devoirs des nations, ibidem, Avril 1919.
- La naissance de la Société des Nations, ibidem, mai-juin 1919.
- ABBÉ DE SAINT-PIERRE. — Paix perpétuelle, deux volumes avec titre manuscrit, sans indication d'éditeur, Utrecht 1713.
- Georges SCELLE. — Le pacte des Nations et sa liaison avec le traité de paix, préface de M. Léon Bourgeois, Paris, 1919.

- Les réserves du Sénat Américain, *Rev. pol. et parlam.*, t. 102, 1920.
- Walter SCHÄTZEL. — Völkerbund und Gebietserwerb. (Monographien zum Völkerbund) Heft 3, Berlin 1919.
- Eugen SCHLIEF. — Der Friede in Europa, Leipzig 1892.
- Walter SCHÜCKING und Hans WEHBERG. — Die Satzung des Völkerbundes, Verlag von Franz Wallen (Veröffentlichung aus dem Kommentar zum Friedensvertrage), Berlin 1921.
- Walter SCHÜCKING. — Internationale Rechtsgarantien Ausbau und Sicherung der Zwischenstaatlichen Beziehungen, Hamburg 1918.
- Ein neues Zeitalter ? Kritik am Pariser Völkerbundentwurf, Berlin 1919.
- Der Staatenverband der Haager Konferenzen, Berlin. Traduit en anglais : The international Union of the Hague Conferences. Translated by Charles G. Fenwick, Oxford, 1918.
- L'Organisation internationale, *Rev. gén. de dr. int. public*, t. XV (1908).
- James Brown SCOTT. — Notes de James Madison sur les débats de la convention fédérale de 1787 et leur relation à une plus parfaite Société des Nations, traduit par A. DE LAPRADELLE, Paris 1919.
- THE RT. HON. J. C. SMUTS LIËUT-GENERAL. — The league of Nations, a practical suggestions, 1919, London, Toronto, New York.
- Traduction en français du livre précédent. La Société des Nations, une proposition pratique, Paris 1919.
- Alpheus Henry SNOW. — A league of nations according to the American idea, « *Advocate of Peace* », LXXXII, N° 1, Washington, January 1920.
- LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — Der Völkerbund. The League of Nations. Revue hebdomadaire, publiée par le bureau suisse-hollandais « Pax », Berne.
- 1) Journal Officiel pour les années 1920-1-2-3 et ses suppléments spéciaux.
- 2) Actes de la première, de la deuxième, et de la troisième assemblée, séances plénières et séances des commissions, Genève.
- Albert SOREL. — Le traité de Paris du 20 Novembre, Paris 1873.
- Maximilien de BÉTHUNE, Duc de SULLY. — Mémoires ou Œconomies royales d'État, domestiques, politiques et militaires de Henry le Grand, à Paris, chez Auguste Courbé, 1622, 2 vol. in-folio.
- Arthur SWEETSER. — The league of nations at work, New York 1920.
- Henry W. TAFT. — Occasional Papers and adresses of an American lawyer, VI The League of Nations, New York 1920.
- TAFT Papers on League of Nations edited by Theodore Marburg and Horace E. Flack, New York 1920.

- A. TARDIEU. — La Paix, Paris 1921.
- S. TCHOU-WEI. — Essai sur l'organisation juridique de la Société Internationale, avec une préface du Dr. E. Bise, professeur de droit international à l'Université de Fribourg, Genève et Paris, 1917.
- TCHERNOFF. — Les nations et la Société des Nations dans la politique moderne, préface d'A. Thomas, Paris 1919.
- H. W. V. TEMPERLEY (édit.). — A History of the Peace Conference of Paris, Published under the auspices of International Affairs by the joint Committee of Henry Frowde, Hodder and Stoughton, Vol. I, II, III, IV, V, London 1920-1921.
- TEOPILIAN MGRDITCH. — Les traités de garantie au point de vue juridique, dissertation présentée à la faculté de droit de l'Université de Lausanne, Genève 1904.
- T. Charles THOMPSON. — The Peace Conference, Day by Day. A presidential pilgrimage leading to the discovery of Europe, New York 1920.
- AL. TORRES. — Vers la paix. Etudes sur l'établissement de la paix générale et sur l'organisation de l'ordre international, Rio-de-Janeiro 1919.
- JAMES L. TROYON. — An american Idea of a league of nations (Advocate of peace, April 1920), vol. 82, N° 4.
— International Organization and Policy, Yale Law Journal, Mai 1916.
- VALENTIN. — Geschichte des Völkerbundgedankens in Deutschland, ein geistesgeschichtlicher Versuch, Berlin 1920.
- VOLLENHOVEN VAN. — Les trois phases du droit des gens, La Haye, 1919.
— (Le même ouvrage en allemand) Die drei Stufen des Völkerrechts, Haag 1919.
- WAR OBVIATED BY AN INTERNATIONAL POLICE, a series of essay written in various countries, The Hague, M. Nijhoff, 1915.
- HANS WEHBERG. — Führer durch die Völkerbundliteratur, Ratgeber-Schriften des Dürerbundes, München 1920.
— Die Pariser Völkerbundakte, nebst den Urkunden über die Pariser Verhandlungen, dem Haager Schiedsgerichtsabkommen u.s.w., Berlin und Leipzig 1919.
— Die Völkerbundentwürfe, Berlin 1922.
- HANS WEHBERG und Alfred MANES. — Der Völkerbundvorschlag der deutschen Regierung. Mit dem Entwurf für ein Weltarbeitrecht. (Flugschr. der Deutsch. Liga für Völkerrecht, 6), Elfte und Zwölfte Flugschrift, Berlin 1919.
- H. G. WELLS. — In the fourth year, Anticipations of a world peace London, 1918.
- HENRY WHEATON. — Eléments du droit international, 5^e Edition, Leipzig 1874.
— Histoire des progrès du Droit des gens en Europe et en Amérique depuis la paix de Westphalie jusqu'à nos jours, Leipzig 1865.
- WOODROW WILSON (traduction de Roustan). — Messages, dis-

cours, documents diplomatiques relatifs à la guerre mondiale, Paris 1919.

L. S. WOOLF. — Un Gouvernement international (Deux rapports préparés par L. S. Woolf pour le Département Fabien des Recherches), traduit par Louis Suret, Paris 1916.

— The framework of a lasting peace, London 1917.

XXX. — La prochaine Société des Nations, La Paix des Peuples, N° 2, 10 mars 1919.

Carl ZIMMERMANN, T. I. DUBOIS, Henry WENGER, Paul TISSOT.

— La confédération des nations, Genève 1917.

Philipp ZORN. — Zur neuesten Entwicklung des Völkerrechts (die Berliner Tagung der Interparlamentarischen Union 17-19 September 1908) Festgabe für Dr. Karl Guterbock, Berlin 1910.

— Der Völkerbund: Eine Darstellung der Entwürfe für die Verfassung des Völkerbundes. (Monographien zum Völkerbund, Heft 5), Berlin 1919.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE. — <i>La Genèse de l'Article X</i>	13
CHAPITRE PREMIER. Avant la guerre mondiale de 1914	15
§ 1. La question de la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique dans les projets de la Société des Nations	15
§ 2. Le Congrès de Vienne. L'époque de la Restauration	27
§ 3. Le mouvement panaméricain	30
§ 4. Le mouvement pacifiste aux xix ^e et xx ^e siècles	44
CHAPITRE II. Pendant la guerre mondiale et à la Conférence de la paix	56
§ 1. La question des garanties de la paix en Europe	56
§ 2. La question des garanties de la paix en Amérique	78
§ 3. Les projets de Wilson relatifs à la Société des Nations	90
§ 4. Les déclarations des gouvernements pendant la guerre. Les projets gouvernementaux de la Société des Nations	107
§ 5. L'élaboration du Pacte à la Conférence de la paix	121
DEUXIEME PARTIE. — <i>L'analyse de l'article X</i>	133
§ 1. Le caractère juridique de la Société des Nations	135
§ 2. La guerre d'après le Pacte	148
§ 3. L'agression	153
§ 4. Le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la Société des Nations	164

§ 5. La garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la Société des Nations	177
§ 6. Le traité de garantie d'avant-guerre	196
§ 7. Les garanties de paix en dehors du Pacte et compatibles avec lui. La doctrine de Monroe et l'article X. Conclusion	210

SUPPLEMENT

§ 1. Les projets d'amendement de l'article X après le Pacte de la Société des Nations	225
§ 2. Le traité d'assistance mutuelle et l'article X du Pacte	250
BIBLIOGRAPHIE	269

